Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der juristischen Fakultät der

Universität Bern

vorgelegt von

Dr. iur. Hans Manfred Müller

von Zürich

1944

Buchdruckerei Stäfa A.G., Stäfa

Über das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der juristischen Fakultät der

Universität Bern

vorgelegt von

Dr. iur. Hans Manfred Müller

von Zürich

1944

Buchdruckerei Stäfa A.G., Stäfa

Die juristische Fakultät der Universität Bern hat diese Arbeit am 15. Juni 1944 auf Antrag von Prof. Dr. A. Homberger als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Literaturverzeichnis 4

Einleitung 9

1. Kapitel: Der Büsingerhandel 11

2. Kapitel: Der Konflikt mit Österreich 15

3. Kapitel: Der Neuenburgerhandel 22

4. Kapitel: Der Savoyerhandel 1859/60 34

5. Kapitel: Die Savoyerfrage 1919 und die Zonenfrage 44

6. Kapitel: Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Heiligen Stuhl und deren Wiederaufnahme 52

7. Kapitel: Der Beitritt zum Völkerbund 54

8. Kapitel: Die Frage der Wahl der Völkerbundsdelegierten und deren Instruktion 59

9. Kapitel: Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur U.S.S.R. 63

10. Kapitel: Die Rheinfrage 71

11. Kapitel: Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten . . . 79

12. Kapitel: Die Sanktionendebatten 83

13. Kapitel: Die Anerkennung der staatlichen Hoheit Italiens über Abessinien 85

14. Kapitel: Die Neutralitätsbeschlüsse im Spanischen Bürgerkrieg . . 89

15. Kapitel: Die Zurückgewinnung der integralen Neutralität . . . 92

16. Kapitel: Die Motion Meierhans; Grundsätzliches zur Frage von «Motion» und «Postulat» auf dem Gebiet der auswärtigen Politik 94

Ergebnis 99

Liste der Parteizugehörigkeit der zit. Behördemitglieder seit dem Bestehen der heutigen Parteien 103

Literaturverzeichnis

Affolter: Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, 1923.

Ammann: Schweizerische Aussenpolitik seit dem Ausgang des Weltkrieges in «Schweizer Politik», Heft 6, 1930.

Barthélemy: Démocratie et Politique Etrangère, 1917.

Blumer-Morel: Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, Bd. III, 1887.

Bluntschli: Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, 1875.

Bossard: Das Verhältnis zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Diss. Zürich, 1909.

Bosshart: Die parlamentarische Kontrolle nach schweizerischem Staatsrecht, Diss. Zürich, 1926.

Brenner: Das Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung bei Staatsverträgen nach schweizerischem Bundesstaatsrecht. Diss. Bern, 1918.

**Burckhardt:* Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung 1., 2. und 3. Auflage.

Burckhardt: Methode und System des Rechts, 1936. Zit.. Methode.

Burckhardt: Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 1927. Zit.: Organisation.

Burckhardt: Schweizerisches Bundesrecht, 5 Bände, 1930. Zit.: Bundesrecht.

Burckhardt: Die staatsrechtliche Wirkung der Staatsverträge in Zeitschrift für schweizerisches Recht. N.F. 34.

Burckhardt: Eröffnungsrede der Verhandlungen des schweizerischen Juristenvereins, 1916, in Zeitschrift für schweizerisches Recht. N.F. 35.

David: Die diplomatische Vertretung der Schweiz im Ausland, «Eidgenössische Zeitfragen», 1926.

Dierauer: Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, 6. Bd. 1848—1918, von Hans Schneider.

Dubs: Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Bd., 1877.

Dürsteler: Die Organisation der Exekutive der schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1870, in geschichtlicher Darstellung, 1907.

Feldmann: Pressefreiheit und Neutralität in «Schweizerische Monatshefte», Heft Nr. 1, 22. Jahrgang, April 1942.

Fleiner: Institution des Deutschen Verwaltungsrechts, Neudruck für die Schweiz von Giacometti, 1939.

Fleiner: Politik als Wissenschaft, 1917.

**Fleiner:* Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923.

von Frisch: Widersprüche in der Literatur und Praxis des schweizerischen Staatsrechts, 1912.

von Frisch: in «Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie», Bd. 1. Zit.: Völkerrecht.

**Gagliardi:* Geschichte der Schweiz, Bd. II. Zürich, 1937.

Gagliardi: Alfred Escher. Frauenfeld, 1919. Zit.: Gagliardi/Escher.

Georg: Le contrôle du Peuple sur la politique extérieure. Diss. Genf, 1916.

Giacometti: Die Auslegung der schweizerischen Bundesverfasssung, in «Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart», Heft 39, 1925.

Gut, H.: Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien. Diss. Zürich, 1940.

Gut, Th.: Schweizerische Aussenpolitik, 1939.

Gut, Th.: Schweizerische Neutralitätspolitik, 1937.

Gut, Th.: Der politische Standort der Schweiz, 1940.

Gut, Th.: Exakte und vollständige Neutralität, 1938.

Hafter: Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz. Diss. Zürich, 1931.

Hatschek-Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. 1 und 2, 1925.

Heck: Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz, 1914.

Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte, 1920.

His: Schweizerisches Staatsrecht, 3. Bd., 1938.

Hunziker: Die auswärtige Politik in der Bundesversammlung. (Vortrag 24. November 1921.)

Hunziker: Der Völkerbund vor dem schweizerischen Parlament.

Jagmetti: Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom Pouvoir constituant auf das schweizerische Staatsrecht. Diss. Zürich, 1920.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 1914.

Jellinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906.

Kaiser und Strickler: Geschichte und Texte der Bundesverfassung, 1901.

Kern, J.: Politische Erinnerungen 1833—1883. Frauenfeld, 1887.

Kern, L.: Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bd. 1, 1848—1874 (folgende Bde. erst in Bearbeitung). Zit.: Kern Repertorium.

Kundert: Völkerrechtlicher Vertrag und Staatsvertragsgesetz im schweizerischen Recht. Diss. Zürich, 1919.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bde., 1911—14.

Lampert: Das schweizerische Bundesstaatsrecht, 1918.

von Lizt: Das Völkerrecht, 1907.

Meyer: Geschichte des schweizerischen Bundesrechts, Bd. 1 und 2, 1878.

Micheli: Le parlementarisme en Suisse in «Wissen und Leben», Bd. 8, 1911.

Nippold: Der völkerrechtliche Vertrag, seine Stellung im Rechtssystem und seine Bedeutung für das internationale Recht, 1894.

Oeri: Zum Kompetenz-Problem in der auswärtigen Politik in «Die Schweiz», 1937.

von Orelli: Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft im Marquardschen Handbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 4, 1884.

Pinösch: Die Verteilung der Kompetenzen zum Abschluss von Staatsverträgen in der Schweiz. Diss. Leipzig, 1906.

Ponsonby: Parlament und auswärtige Politik, als Übersetzung in Heft 1 und 2 der internationalen Rundschau, 1915.

Preuss: Parlamentarismus und auswärtige Politik, in «Staat, Recht und Freiheit», 1926.

Rappart: Die Politik der Schweiz im Völkerbund, 1920—25, 1925.

Rappart: L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, 1924.

Reichel: Gesetz- und Richterspruch, 1915.

Ruck: Schweizerisches Staatsrecht, 1939.

Rüttimann: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 2. Bde., 1867/1876.

von Salis: Bundesversammlung im Reichesberg'schen Handwörterbuch, Bd. 1, 1903.

von Salis: Schweizerisches Bundesrecht, 5 Bde., 1903—1904.

Scherrer-Füllemann: Demokratische Kontrolle der auswärtigen Politik, Nichtigkeit geheimer Verträge, 1917.

Schneider: Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates 1848—1918, erster Halbband 1848—1874. Zürich, 1931.

Schnyder: Die Organisation der Exekutive im heutigen Staatsrecht. Berner Diss., 1928.

Schollenberger: Das Bundesrecht der Schweiz, 1920.

**Schollenberger:* Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 1905.

Schwarzenbach: Staatsverträge der Kantone mit dem Ausland. Diss. Zürich, 1926.

Schweizer: Geschichte der schweizerischen Neutralität, Bd. XI.

Snell: Ansichten und Vorschläge im Betreff der Verfassung und ihrer Veränderung, von mehreren Kantonsbürgern (seinerzeit anonym). (Memorial von Küsnacht.)

von Stengel: Der Einfluss der Volksvertretung auf die auswärtige Verwaltung in Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 10.

Triepel: Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung, in Festgabe für Laband, Bd. II, 1908.

Ulmer: Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden.

von Waldkirch: Die Aussenpolitik der Schweiz. Zit.: Aussenpolitik.

von Waldkirch: Völkerrecht, 1926.

Walther: Das Staatshaupt in den Republiken, 1907.

de Weck: La représentation diplomatique de la Suisse. Diss. Freiburg, 1911.

Wo nur ein Werk des gleichen Autors genannt ist, wird es nur mit dem Autorennamen zitiert, ebenso die mit * bezeichneten Werke.

Quellen

Abschied der ordentlichen, eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1874, IV. Teil:

Beilage zum .... Litt. B: Entwurf der Revisionskommission.

Beilage zum .... Litt. C: Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung.

Beilage zum .... Litt. D: Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrages vom 7. August 1815 beauftragten Kommission.

Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft (zitiert A.S.). Seit 1874 neue Folge (zitiert A.S.N.F.). Titel seit 1904: Eidgenössische Gesetzessammlung.

Amtliches stenographisches Bulletin der schweizerischen Bundesversammlung. Seit 1907 für Nationalrat und Ständerat getrennt. Bis zur Jahreswende 1920/21 nur substanziell. Zit.: Steno. Bull.

Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung über die Neuenburgerfrage.

Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung. (Priv. Veröffentlichung.)

Berichte des Bundesrates.

Botschaften des Bundesrates.

Protokolle des Nationalrats und des Ständerates (Schreibmaschinenprotokoll). Zit.: Prot.

«Schweizerisches Bundesblatt». Zit.: «B.Bl.»

«Neue Zürcher Zeitung» («NZZ») und andere Zeitungen.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546502_0077

Einleitung

Die Anregung zu dieser Arbeit gab der Artikel von Nationalrat Dr. Albert Oeri: «Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik», der im Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft «Die Schweiz» 1937 erschien. Darin äussert Nationalrat Oeri die Meinung, dass sich in der Ausübung unserer auswärtigen Politik in den letzten eineinhalb Jahrzehnten eine grundsätzliche Änderung vollzogen habe. Der Bundesrat behaupte, «alleiniger Herr der auswärtigen Politik zu sein und anerkenne nur noch das Recht des Parlaments zur nachträglichen Kritik und zu Spezialbefugnissen, wie zum Beispiel zur Ratifizierung der Staatsverträge». Das mit dieser Auffassung oft mehrheitlich einverstandene Parlament begebe sich dadurch auf dem Gebiet der auswärtigen Politik des ihm auf Grund von Artikel 71 zukommenden verfassungsmässigen Anspruches auf die Ausübung der obersten Bundesgewalt. Nationalrat Oeri bedauert dann, nicht die Zeit zu haben, diese Entwicklung selbst näher zu untersuchen, empfiehlt dies aber einem Doktoranden.

Die vorliegende Arbeit will nun, ohne aber Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, durch Darstellung einzelner Fälle, bei denen die Grundfragen besonders deutlich sichtbar werden, dies versuchen.

In einem ersten Teil werden die Fälle ohne jede Stellungnahme aufgeführt, erst in einem Schlusswort soll dann untersucht werden, ob sich Grundsätzliches und Übereinstimmendes feststellen lässt.

Nicht näher eingetreten wird auf die Staatsvertragspraxis, sowie auf das direkte Einwirken des Volkes in Fragen der auswärtigen Politik durch das Referendum.

Die theoretische Abklärung der sehr umstrittenen Kompetenzfrage kann kaum die Aufgabe eines Doktoranden sein.

Der Arbeit liegen neben der aufgeführten Literatur die Protokolle der Räte zu Grunde. Diese vermitteln aber bis zur Jahreswende 1920/21 keinen stenographischen Bericht, sondern nur Verhandlungsgegenstände, die den Abstimmungen unterworfenen Anträge nebst den Verfügungen und Entscheidungen darüber, wie auch die Abstimmungsergebnisse. Manche Geschäfte sind allerdings mit den dazugehörigen Druckschriften versehen. Im allgemeinen sind die Proto-

kolle aber in sehr summarischer Weise geführt, so dass man für die ältere Zeit aus den Zeitungen bedeutend mehr erfährt. Seit 1891 kommt das Amtliche stenographische Bulletin dazu, in das aber im allgemeinen nur Verhandlungen über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse aufgenommen werden, oder Traktanden, über die ein Rat das Stenogramm beschliesst. Für den Neuenburgerhandel existiert zufälligerweise noch ein privates Bulletin. Ähnliche nicht amtliche Bulletins über andere Fragen sind leider nicht mehr auffindbar.

Der Büsingerhandel

Der erste Fall, bei dem sich die neugeschaffene Bundesversammlung mit Fragen der auswärtigen Politik zu befassen hatte, war der Flüchtlingskonflikt von 1849 und der Büsingerhandel. Schon die badischen Aufstände im Frühjahr und Herbst 1848 zogen die Schweiz in Mitleidenschaft und gefährdeten ihr gutes Verhältnis zu den deutschen Staaten, indem diese den schweizerischen Behörden zu grosse Lässigkeit gegen die deutschen Flüchtlinge vorwarfen. Der Bundesrat war entschlossen, strenge Neutralität zu wahren, und verfügte am 8. Dezember 1848 und am 28. März 1849 aus eigenem Antrieb die Ausweisung der Führer des 2. badischen Aufstandes, sowie mehrerer verdächtiger Flüchtlinge[1], und ordnete zur Durchführung dieser Massnahmen einen eidgenössischen Kommissar ins Grenzgebiet ab. Nach einer erneuten Erhebung in Baden liess sich der Bundesrat durch die Bundesversammlung ermächtigen, 5000 Mann aufzubieten zum Schutze der Grenze von Basel bis Schaffhausen. Es mussten dann auch bald 9000 Mann, die geschlagen und versprengt wurden, entwaffnet und interniert werden. Nur sehr ungern sah man die preussischen Truppen, die den Flüchtlingen bis zur deutschen Grenze gefolgt waren, so nahe unserem Hoheitsgebiet, da Presse und Diplomatie sich lebhaft mit dem Gerücht beschäftigten, der König von Preussen wolle diese Gelegenheit benützen, um die durch die Revolution vom 1. März 1848 aufgehobene königliche Souveränität über Neuenburg wieder herzustellen[2]; weil Preussen aber nicht auf die Unterstützung seitens der Mächte zählen konnte, unterliess es die Anwendung von Waffengewalt in der Neuenburger Frage[3]. Mit Beschluss vom 17. Juli 1849[4] verwies der Bundesrat auf Anraten des französischen Aussenministers Tocqueville und des französischen Gesandten, sowie auf Warnung der

[1] Er wollte dabei der Einmischung des Auslandes vorgreifen; vgl. Schneider, S. 239 und Anm. 1.

[2] Auch hatte die Teilnahme von Flüchtlingen aus der Schweiz und von Schweizern am Aufstand in Baden den Unwillen der Mächte und deren Misstrauen gegen die Schweiz erneuert; vgl. Schneider, S. 243.

[3] Vgl. dazu Kapitel 2 dieser Arbeit.

[4] «B.Bl.», 1849, II., S. 253 ff.

Vertreter der Schweiz in Paris und Wien alle politischen und militärischen Führer des letzten Aufstandes in Rhein-Bayern und Baden des Landes. Da dies gegen die bisher verfolgten Grundsätze der schweizerischen Asylpolitik verstiess, löste dieser Beschluss in den radikalen Kreisen «einen Sturm der Entrüstung» aus[5].

Während nun die Schweiz ihrerseits eine völkerrechtliche Pflicht erfüllte, wurde am 21. Juli ihre Grenze von hessischen Reichstruppen verletzt. Es fuhren nämlich 170 Mann von Konstanz rheinabwärts, um eine Entwaffnung und Besetzung der vom Schaffhauser Gebiet umgebenen Enklave Büsingen vorzunehmen; dabei befuhren sie, ohne Anfrage und Anzeige an die schweizerischen Behörden, eine Strecke des Rheins, die auf beiden Seiten von schweizerischem Gebiet begrenzt ist. Schweizerischerseits nahm man — allerdings fälschlicherweise[6] — an, dies sei im Bewusstsein der Widerrechtlichkeit geschehen. Man liess die Enklave durch Truppen umschliessen und wollte den Hessen nur unbewaffneten Abzug gewähren. Deutscherseits aber erklärte man, die Schiffahrt auf dem Rhein sei frei und die Grenzverletzung sei nicht beabsichtigt gewesen; eine Entwaffnung der Truppen sei aber unvereinbar mit ihrer Ehre. Deutsche Truppen wurden in der Nähe von Büsingen zusammengezogen, und man befürchtete, Preussen könnte darin einen Vorwand suchen, doch noch mit Waffengewalt gegen die Schweiz vorzugehen. «Um jeder Eventualität mit Kraft zu begegnen», beschloss daher der Bundesrat am 24. Juli eine «umfassende Truppenaufstellung»[7] und berief die Bundesversammlung auf den 1. August ein.

Doch schon bevor diese zusammengetreten war, ergab sich eine friedliche Lösung, denn, von dem starken Truppenaufgebot der Schweiz benachrichtigt, gab das Generalkommando der deutschen Reichstruppen die schriftliche Erklärung ab, dass die Besetzung von Büsingen mit Benützung des Rheines ohne sein Wissen und Wollen und ohne jede Absicht, das neutrale schweizerische Gebiet zu ver-

---

[5] Schneider, S. 246; vgl. auch die «Berner Zeitung» jener Zeit. Die Berner Studentenschaft bat in einer Adresse an den Regierungsrat, sich dem Bundesratsbeschluss als ein «Machwerk der fremden Diplomatie» zu widersetzen. Ja sogar «das gemässigte Zürich Alfred Eschers und der eidgenössischen Exekutive sonst so ergebene Stände wie Aargau und Thurgau wurden beim Bundesrat vorstellig». (Schneider, S. 247; vgl. auch Anm. 2.)

[6] Schneider, S. 248.

[7] Sie umfasste 3 Divisionen von zusammen ca. 25 000 Mann; ferner wurde die ganze übrige Mannschaft des eidgenössischen Bundeskontingents auf Pikett gestellt. Das Oberkommando wurde provisorisch General Dufour übertragen.

letzen, geschehen sei, sowie die wichtige Versicherung, «dass sie durchaus kein Präjudiz bilden könne», weder in bezug auf die Neutralität der Schweiz, noch für ein Recht der badischen Regierung, die beidseitig schweizerischen Strecken des Rheins als «gemeinschaftlichen Strom und insbesondere als Militärstrasse zu behandeln», eine Erklärung, die immerhin auch für die Zukunft einige Bedeutung hatte. Daraufhin wurde den hessischen Truppen ein bewaffneter Abzug auf dem Landwege gestattet. Dem Bundesrat aber wurde von seiten der fremden Presse und Diplomatie der Vorwurf gemacht, durch seine sehr weitgehenden Massnahmen ohne eigentliche Not den Frieden gefährdet zu haben. Die in- und ausländischen Konservativen wollten darin ein Zugeständnis an die Radikalen erblicken.

Am 1. August trat nun die Bundesversammlung ausserordentlicherweise zusammen, und die Politik des Bundesrates entging nicht verschiedenartiger Kritik, besonders im Ständerat. Während man von konservativer Seite auf sofortige Reduktion der Truppen bis auf 5000 Mann und unmittelbare Zurückgabe des den Flüchtlingen abgenommenen Kriegsmaterials drang[8], verlangte man von radikaler Seite, der Bundesrat sollte die Entfernung der fremden Truppen von der Grenze verlangen, und man wollte bei der Durchsetzung dieses Begehrens bis zum Kriege gehen, da man in diesen Kreisen der Auffassung war, das Volk würde gerne marschieren[9]. Etwas weniger heftig war die Kritik im Nationalrat. Hier verlangte immerhin ein Antrag Bützberger ebenfalls die Entlassung der Truppen bis auf eine Division, unter Erteilung der Vollmacht an den Bundesrat, auch diese baldmöglichst zu reduzieren, sowie sofortige Zurückgabe des Materials gegen einfachen Ersatz der Kosten, vorausgesetzt allerdings, dass über die an der Nordgrenze befindlichen Truppen bestimmte beruhigende Aufschlüsse abgegeben würden. In einem neuen Artikel 4 sollte der Beschluss des Bundesrates vom 16. Juli bezüglich die Ausweisung einzelner Flüchtlinge als gegen das Asylrecht, wie es bisher behandelt wurde, verstossend, für «Null» erklärt werden. Die Flüchtlinge sollten nur dann des Landes verwiesen werden, wenn ihnen ein anderes Asyl bereits sicher sei[10]. Die vorgeschlagenen Ab-

[8] Vgl. Prot. Ständerat vom 8. August, die «NZZ» vom 10. August, vor allem Votum Mühlheim und Christen.

[9] Vgl. Votum Carteret und Niggeler a. a. O. Aus dem Munde Niggelers erfahren wir auch, dass man mit einem Gesamtrücktritt des Bundesrates gedroht habe, wenn seine Anträge abgelehnt würden.

[10] Dies hatte der Bundesrat der Kommission auch bereits zugesichert; den vollständigen Antrag Bützberger vgl. «B.Bl.», 1849, II., S. 376 ff.

änderungen wurden aber mit 63 gegen 17 Stimmen verworfen. Nach kurzer Verhandlung wurde denn auch Schluss der Debatte verlangt und zugestanden[11]. In beiden Räten wurden schliesslich die Anträge der Kommissionen, die denjenigen des Bundesrates entsprachen, mit einer an Einstimmigkeit grenzenden Mehrheit angenommen. Sie wollten dem Bundesrat Vollmacht erteilen zur Verwendung und Entlassung der Truppen, zu ausserordentlichen Ausgaben, zu geeigneten Verhandlungen betreffend die Flüchtlinge und ihr Material. Nach aussen wollte man — wie deutlich aus der Rede Alfred Eschers hervorgeht — einig sein und nicht den Eindruck einer Spaltung erwecken[12]. Ebenso deutlich geht aber aus der Erklärung des Kommissionsmitgliedes Eytel hervor, dass man auch in der Kommission sehr verschiedener Ansicht war, denn dieser erklärte, dass es unendlich viele Opfer von seiten der einzelnen Kommissionsmitglieder gebraucht habe, um zu einem einstimmigen Resultat zu kommen[13], und der Berner Korrespondent der «NZZ» sieht in dieser von der gleichen Zeitung sehr gerühmten Einigkeit[14] eher eine Umgehung der Frage; dies könne aber in sehr verschiedener Weise ausgelegt werden, denn bei so «konkreten, tiefschneidenen Fällen» könne der Bundesrat dem Nationalrat für seine Beschlüsse nicht sehr dankbar sein, da die ihm gegebenen Weisungen zu allgemein seien und dadurch eine spätere Billigung oder Missbilligung noch vorbehalten bleibe. «Weisungen haben aber nur dann wirklichen Wert, wenn sie klar und bestimmt gehalten sind; dem wollte man aber aus verschiedenen Gründen ausweichen; aus dem gleichen Grunde, weswegen man einer Diskussion ausgewichen ist». Man scheine eben in einer Zeit, in der äussere Konflikte möglich seien, die Sache nicht einer debattierenden Behörde, sondern einer rasch handelnden Exekutive überlassen zu wollen. Und der Korrespondent kommt zum Schluss, dass dies das «höchst Praktische des Beschlusses», «das erfreuliche Resultat dieser Sitzung sei»[15]; dass die exekutive Behörde das volle Vertrauen besitze, gehe übrigens aus der Abstimmung über den Antrag Bützberger hervor[16].

[11] Vgl. «B.Bl.», 1849, II., S. 379.
[12] Vgl. «B.Bl.», 1849, II., S. 388.
[13] Vgl. «NZZ» vom 8. August 1849.
[14] Vgl. «NZZ» vom 8. August 1849.
[15] Vgl. «NZZ» vom 11. August 1849 (Korr. vom 8. August).
[16] Auf das weitere Vorgehen des Bundesrates in der Flüchtlings-Angelegenheit kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingetreten werden; vgl. dazu Schneider S. 252 ff. Bei allen diesen Fragen spielten aber auch die innenpolitischen Gegensätze eine massgebende Rolle.

Konflikt mit Österreich

In den Jahren 1852—1854 entstand für die Schweiz ein langwieriger, schwerwiegender Konflikt mit Österreich. Den ersten Anlass bot die Säkularisation der geistlichen Seminarien von Pollegio und Ascona, welche durch die Tessiner Behörden auf Grund eines neuerlassenen Gesetzes, das den Sekundar- und Gymnasialunterricht in die Hand des Staates legte, verfügt wurde.

Bereits gegen den Erlass des Gesetzes hatten sich auf Wunsch des Heiligen Stuhles die Regierungen von Frankreich und Österreich beim Bundesrat verwendet, aber erfolglos. Nun beschwerten sich auch der Erzbischof von Mailand und der Bischof von Como, unter deren Verwaltung die beiden Seminarien bisher gestanden hatten, sowie das kaiserliche Kabinett bei der schweizerischen Regierung über «das rechts- und vertragswidrige Gebahren» der tessinischen Behörden. Sie verlangten Wiedereinsetzung der Bischöfe in ihre Rechte, auf alle Fälle aber Eröffnung des ordentlichen Rechtsweges.

Noch bevor es dem Bundesrat möglich war, diese Note zu beantworten, dekretierte und vollzog der tessinische Staatsrat die Ausweisung von 22 lombardischen Staatsangehörigen «auf Grund ihrer verderblichen Wirksamkeit und ihrer staatsfeindlichen Tendenzen»[1] aus dem Gebiet des Kantons, unter Zubilligung der gesetzlichen Pension für vier Monate. Daraufhin verlangte der österreichische Geschäftsträger in Bern in einer in «anmassender Sprache»[2] abgefassten Note die Wiederaufnahme der Klostergeistlichen in ihre früheren Asyle und drohte mit der Ausweisung der Tessiner aus der Lombardei, falls nicht binnen 14 Tagen eine befriedigende Antwort einginge. Der Bundesrat, der das Vorgehen der Tessiner Regierung angesichts der gespannten Verhältnisse allerdings für schroff und unklug hielt[3], nahm die kantonale Regierung immerhin in Schutz, da die getroffenen Massnahmen in ihre Kompetenz fielen. Weil von beiden Seiten

---

[1] Über die Gründe dieser Ausweisung siehe Bericht des Staatsrates des Kantons Tessin an den Bundesrat vom 7. und 28. Dezember 1852. Bundesarchiv.

[2] Schneider, S. 291.

[3] Vgl. Schneider, S. 292 und Anm. 1.

schliesslich Konzessionen gemacht wurden, schien die Angelegenheit auf gutem Wege. Da erfuhr die Lage plötzlich durch einen gegen die österreichische Herrschaft in Mailand gerichteten Aufstand, der allerdings misslungen war, eine sehr bedenkliche Wendung. Man vermutete nämlich, dass diese Erhebung von im Tessin lebenden Führern der Umsturzpartei vorbereitet und geleitet worden sei. «Zur Abwehr wiederholter Störungen der öffentlichen Sicherheit» wurde durch eine Grenzsperre der Tessin und vorübergehend auch Graubünden von jedem Verkehr mit der Lombardei abgeschnitten, und einige Tage später verfügte der Militärkommandant von Mailand die bereits angedrohte Ausweisung der Tessiner aus der Lombardei[4]. Radetzki unterbreitete bereits seinem Kaiser einen Vorschlag zur «gründlichen Verbesserung» der lombardischen Grenze gegen den Tessin und Graubünden, und schon erklärte der österreichische Aussenminister Buol unserm Geschäftsträger, dass man mit der Schweiz im Kriegszustande lebe und deshalb keine Verpflichtungen mehr hätte, deren Bürger zu beherbergen. «Staatsrücksichten» hielten dann aber Österreich ab, den Kanton Tessin zu besetzen. Beidseitige Untersuchungen ergaben keine Beweise für ein Verschulden der Tessiner Regierung am Mailänder Attentat. Trotz dem Rat des englischen Kabinetts, Österreich solle sich mit dem Ergebnis der Untersuchung und den Massnahmen des Bundesrates zufrieden geben, verlangte dieses für die Zurücknahme seiner Repressalien Mitsprache- und Kontrollrecht in Flüchtlingsfragen. Schweizerischerseits wurde der Bundesrat von der extremen Presse von links und von rechts mit Rufen nach Gegenschlägen, wie der Ausweisung der Österreicher aus der Schweiz, bestürmt, sogar der «Bund», eines der gemässigten liberalen Blätter, drängte auf eine Offensiv- und Defensivallianz mit Sardinien. Weit davon entfernt, den Forderungen Österreichs nachzugeben, liess sich der Bundesrat aber von dem Wege der diplomatischen Behandlung des Konfliktes nicht abdrängen; er verwies die Bischöfe auf den ordentlichen Rechtsweg, die tessinischen Gerichte, und behielt sich selbstverständlich den freien Entscheid in Flüchtlingsfragen vor[5]. Die österreichische Regierung

[4] Begründet wurden diese Massnahmen mit der Säkularisation der Seminarien, im Grunde war es aber «der Ausfluss eines seit Jahren gärenden Grolls und einer schäumenden Erbitterung gegen das radikale Regiment im Tessin und darauf berechnet seinen Sturz herbei zu führen». Schneider, S. 293

[5] Note des Bundesrates an den österreichischen Gesandten vom 4. Mai 1853 in «B.Bl.», 1853, II., S. 162 ff.

rief ihren Geschäftsträger zurück, und der Bundesrat traf mit Rücksicht auf die ernste Lage des Landes Vorsorge für militärische Bereitschaft.

Es kam aber doch nicht zu einem völligen diplomatischen Bruch, da die englische und französische Diplomatie angesichts «des damals im Orient aufziehenden Gewitters fieberhaft bemüht» waren, ein Einvernehmen zwischen Österreich und der Schweiz wieder herzustellen[6].

So war die Situation der Angelegenheit, als die Bundesversammlung anfangs Juli zu ihrer ordentlichen Sitzung zusammentrat. Als man nun am 26. Juli zur Behandlung des Konfliktes mit Österreich schritt, stellte die Kommission den Antrag auf geheime Beratung, worauf das Publikum, darunter auch der französische Gesandte, die Tribünen verliess. Dreieinhalb Stunden verhandelte man nur über die Frage, ob weiterhin geheime Sitzung am Platz sei. Dafür waren vor allem die anwesenden Bundesräte und verschiedene Mitglieder der Kommission. Dagegen äusserten sich besonders Vertreter der französischen und italienischen Schweiz, «mitunter in solcher Weise, dass man es für ein Glück hält, schon diese Vorfrage geheim beraten zu haben»[7]. Mit 68 gegen 26 Stimmen wurde dann geheime Verhandlung beschlossen. Doch sagt uns die «NZZ» aus jenen Tagen[8]: «Obschon die Verhandlungen geheim sind, so machen viele Mitglieder kein Geheimnis, und man vernimmt daher die Hauptsache gleichwohl». Die gleiche Zeitung beschwert sich auch darüber, dass, während man die Korrespondenten durch Vorlesung des anwendbaren Strafartikels zum Schweigen gebracht hätte, die Herren Nationalräte «mitten aus der Sitzung heraus mit den ihnen affiliierten Blättern» korrespondierten[9].

Nachdem diese Vorfrage abgeklärt war, trat man auf die Sache selbst ein. Zum Bundesratsbericht äusserte der Berichterstatter der Kommission, Nationalrat Escher, zunächst, dass diese nicht untersuchen wolle, «ob der Bundesrat wohl daran getan habe, der Bundesversammlung, wenn ihr doch keine Anträge vorgelegt werden wollten, einen Bericht über den Konflikt mit Österreich zu erstatten, und ob es nicht angemessener gewesen wäre, wenn er sachbezügliche Interpellationen aus dem Schosse der Bundesversammlung und die Schluss-

[6] Schneider, S. 298.
[7] Vgl. «NZZ» vom 27. Juli 1853.
[8] Vgl. «NZZ» vom 29. Juli 1853.
[9] Vgl. «NZZ» vom 31. Juli 1853.

nahme der letztern über solche Interpellationen gewertigt hätte». «Der Bericht des Bundesrates liegt nun einmal vor und muss also von der Bundesversammlung in Beratung genommen werden»[10]. Die Kommission könne sich auch nicht verhehlen, dass sie nach Durchsicht des Berichtes nicht viel besser orientiert gewesen sei, als sie dies nach einer bereits vorher veröffentlichten Sammlung der auf diesen Konflikt bezüglichen Noten gewesen sei; sie hätte deshalb den Bundespräsidenten in ihre Mitte gerufen und ihn gebeten, weitere Auskünfte zu geben. Die Mitteilungen erheblicher Natur über diplomatische Eröffnungen gegenüber dem Bundespräsidenten, welche sie nun erhalten habe, dürfe sie aber auf ausdrücklichen Wunsch des Bundespräsidenten nicht in diesem Bericht niederlegen oder sonst veröffentlichen, um die Diskretion nicht zu verletzen. Auf diese Ausführungen hin verlangte ein Genfer Abgeordneter Wiederöffnung der Türen, weil wohl das der Grund gewesen sei für geheime Sitzung. Daraufhin lüftete der Bundespräsident das Geheimnis und wies auf das Angebot der « bons offices » von Frankreich und England hin; eine Neuigkeit, von der die «NZZ» sagt, dass sie «schon wochenlang in allen Blättern zu lesen war»[11]. Der Kommissionsredner fragte sich nun, welche Anträge die Bundesversammlung zu stellen habe, und er kam zum Schluss, dass beim gegenwärtigen Stadium der Frage die Bundesversammlung die Sache nicht an die Hand nehmen wolle. Er begründete diese Ansicht erstens einmal damit, dass die Bundesversammlung bei der gegenwärtigen Sachlage des Konfliktes nicht alles wisse, was sie ganz ins Bild setzen könnte, und deshalb eventuell Beschlüsse fassen würde ohne vollkommene Kenntnis der Sachlage. Einen zweiten Grund sehe die Kommission in der Überzeugung, «es sei die Bundesversammlung nicht die geeignete Behörde, um diplomatische Verhandlungen mit dem Auslande zu pflegen». Man könnte dabei eventuell einwenden, dass es in diesem Falle nicht mehr um diplomatische Verhandlungen gehe; die Kommission sei jedoch der Ansicht, dass noch nicht jede Möglichkeit einer ehrenhaften Verständigung abgeschnitten sei. Um einsehen zu können, dass die Bundesversammlung für solche Verständigung nicht die geeignete Behörde sei, müsse man sich nur vergegenwärtigen, wie solche Verhandlungen gewöhnlich eingeleitet werden. «Zuerst erfolgen vertrauliche Eröffnungen, anfangs bloss mündlich, dann

[10] Vgl. Bericht der Kommission «B.Bl.», 1853, III., S. 197 ff.
[11] «NZZ» vom 2. August 1853.

schriftlich. Hierauf kommt es zu Vorschlägen, die, wenn auch bereits in eine bestimmte Fassung gebracht, doch immer noch als bloss vorläufig und unmassgeblich gelten sollen; und erst zuletzt, vielleicht nach Überwindung vieler und grosser Schwierigkeiten, wird dann etwa eine abschliessende Verständigung zu Stande gebracht. Wer sollte nicht zugeben, dass derartige Verhandlungen nicht von der Bundesversammlung, sondern nur von Beauftragten des Bundesrates, beziehungsweise von dieser letzten Behörde selbst gepflogen werden können?» Weiter sei hervorzuheben, dass die Sachlage sich von heute auf morgen ändern könne, und nur der Bundesrat könne diesen Schwankungen folgen und sie zum Wohl des Landes nützen; der Bundesversammlung wäre dies unmöglich; auch seien oft damit andere Fragen verknüpft, die sich noch in einem Vorstadium befänden, in dem die Bundesversammlung sowieso nichts machen könne. Als dritten Grund führt der Sprecher der Kommission schliesslich an, dass die Sache im gegenwärtigen Moment nicht mehr in dem Umfange dem freien Entschluss anheim gestellt sei, wie dies in dem Stadium gewesen wäre, als der Konflikt entstand. Wenn nun der Bundesrat damals zwischen zwei Wegen, die eingeschlagen werden konnten, den einen wählte und während einer geraumen Zeit fortgeführt habe, «so kann zwar die Bundesversammlung jeden Augenblick einen andern betreten — niemand wird daran denken, ihr das Recht und unter Umständen auch die Pflicht hierzu zu bestreiten —»; die Bundesversammlung werde aber immerhin der bisher verfolgten Politik schon deshalb ein gewisses Gewicht beimessen müssen, weil sie eben bisher verfolgt wurde. Sie sei zwar daran nicht absolut gebunden, aber sie würde diese Politik doch wohl nur aus schwerwiegenden Gründen verlassen. Solche Gründe lägen aber nach der Auffassung der Kommission nicht vor. Er schliesst dann seine Ausführungen, indem er der Ansicht Ausdruck gibt, es werde die Bundesversammlung «in Würdigung dieser nicht völlig freien Stellung», in der sie sich befindet, wie aus den andern bereits entwickelten Gründen, dem Antrag der Kommission «nur umso lieber beipflichten». Dieser stellt fest, dass sich die Bundesversammlung unter den obwaltenden Umständen und in Erwartung, dass der Bundesrat nichts verabsäumen wird, was die Wahrung der Rechte und der Unabhängigkeit der Schweiz erheischt, zu Weisungen an den Bundesrat betreffend die weitere Behandlung der Angelegenheit nicht veranlasst sehe. Weiter wird beantragt, die vom Bundesrat verlangten Kredite zu bewilligen und ihm einen unbestimmten Kredit zu eröffnen, zur

Vervollständigung der Verteidigungsmittel und zur Linderung der Lage der betroffenen Schweizerbürger. Gegen diese Anträge wurden nun verschiedene Abänderungen vorgeschlagen, von denen wir nur die wichtigsten kurz erwähnen möchten. Ein Antrag Kehrwand verlangte Zurückweisung an den Bundesrat, damit dieser bestimmte Anträge hinterbringe und Mittel vorschlage, die geeignet seien, die Ehre und Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu wahren. Nationalrat Luvini, der mit seiner Rede mehr als einen Nationalrat zu Tränen gerührt hatte, ging in seinem Antrag so weit, zu verlangen, dass der Bundesrat bei der österreichischen Regierung unverzüglich Aufhebung der Grenzsperre und der übrigen gegen Schweizerbürger ergriffenen Massnahmen verlange; sollte diese Regierung innerhalb eines Monats[12] nicht entsprechen, so wäre die Bundesversammlung einzuberufen[13]; ein Antrag, von dem die «NZZ»[14] mit Recht behauptete, dass er bei Nichterfüllung dieses Begehrens seitens der österreichischen Regierung nicht die Wiedereinberufung der Bundesversammlung zur Folge hätte, sondern die Kriegserklärung an Österreich, wenn es nicht zu einer Blamage kommen sollte. Ein ebenfalls sehr weitgehender Antrag war derjenige der Nationalräte Schneider und Treichler, der eine Protestation gegen die Massregeln Österreichs, ein Memorandum an die Mächte und eine Erklärung an das Volk beantragte. Als Verstärkung des Kommissionsantrages fasste Nationalrat Meystre seinen Antrag auf, in dem er in einer Motivierung der Kommissionsanträge konstatieren lassen wollte, «dass die von Österreich ergriffenen Massregeln, besonders die Ausweisung der Tessiner aus der Lombardei, sich als eine Verletzung des Völkerrechtes konstatiere, dass ihre Fortdauer und die Ausserachtsetzung der vom Bundesrat gegebenen befriedigenden Erklärungen und die Resultate der über die Behörde angeordneten Untersuchung gleich nachteilig wie verletzend sei; dass überdem einzelne Forderungen eine Verletzung der Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft involviere, daher dieselbe zur Wehr verpflichtet sei»[15]. Man kann sich allerdings fragen, ob ein solcher Antrag eine Verstärkung der Anträge bedeutet hätte oder nicht eher eine Schwächung, wie es die «NZZ» behauptete[16]. Alle

[12] Er setzte seinen Antrag von 2 auf 1 Monat herab.

[13] Vgl. Prot. Nationalrat vom 27. Juli 1853.

[14] «NZZ» vom 30. Juli 1853.

[15] Vgl. Prot. Nationalrat vom 28. Juli und «NZZ» vom 31. Juli 1853, Zitat nach «NZZ».

[16] «NZZ» vom 30. Juli 1853.

diese Anträge wurden aber verworfen und die Kommissionsanträge unter Namensaufruf mit 65 gegen 29 Stimmen angenommen.

Die Sitzung im Ständerat war kurz und ruhig. Der Minderheitsantrag vereinigte auf sich nur 6 Stimmen. Er verlangte, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat beantrage, dass das Begehren auf Aufhebung der Sperre und der feindseligen Massregeln, die gegen Schweizerbürger ergriffen wurden, bei der österreichischen Regierung erneuert werde, und dass der Bundesrat bei der ferneren Behandlung dieser Angelegenheit nichts verabsäume, was der Wahrung der Rechte, der Ehre und Unabhängigkeit der Schweiz entspreche. Demgegenüber wurde der Antrag auf Zustimmung zum Nationalrat mit 34 Stimmen angenommen[17].

Österreich verzichtete dann schliesslich, beruhigt durch die Massnahmen des Bundesrates und des Tessins und durch England und Frankreich gedrängt, im Hinblick auf den eben ausgebrochenen Krieg zwischen der Türkei und Russland, auf die gestellte Forderung des Mitsprache- und Kontrollrechts in Flüchtlingsangelegenheiten und hob am 16. Juni 1854 die Grenzsperre auf. Durch Akkreditierung eines neuen Geschäftsträgers bei der Schweizerischen Eidgenossenschaft wurden auch die normalen diplomatischen Beziehungen wieder hergestellt[18].

[17] Vgl. Prot. Ständerat vom 3. August und «NZZ» vom 4. August 1853.

[18] Vgl. Schneider, S. 301 und Anm. 4. Über die hohe Entschädigung, die schliesslich vom Kt. Tessin bezahlt wurde und sich als ein unbilliger Kompromiss zwischen Recht und Macht darstellte vgl. Schneider, S. 302 ff.

Der Neuenburgerhandel

Die Doppelstellung[1] des 1814 als Kanton der Eidgenossenschaft aufgenommenen «souveränen Standes Neuenburg», der zugleich Fürstentum des Königs von Preussen war, wäre der Schweiz beinahe zum Verhängnis geworden; «für Preussen war es ein blosses Protektionsverhältnis, für die Schweiz geographisch wie politisch ein Lebensverhältnis»[2]. Die Personalunion entsprach aber vor allem den Wünschen der neuenburgischen Aristokratie, die dadurch ihr oligarchisches Regiment gesichert sah.

Als sich nun in der Eidgenossenschaft das Verlangen nach engerer Zusammenarbeit mehrte, musste eine Lösung dieser Personalunion angestrebt werden. Nachdem 1831 Aufstände der Republikaner misslungen waren, führte die erneute Erhebung von 1848 zu einer Verfassung, welche als obersten Grundsatz die Volkssouveränität hatte und Neuenburg zur demokratischen Republik machte; dadurch wurde, allerdings nur stillschweigend, das Verhältnis zum preussischen Königshaus gelöst. Die Tagsatzung sanktionierte die vollzogene Wandlung durch Gewährleistung der neuen Verfassung. Leider versäumte sie nun, den König von Preussen zu einem förmlichen Verzicht auf Neuenburg zu bewegen, wozu sich durch die europäische Revolution eine günstige Gelegenheit geboten hätte; sie hoffte wohl, dass sich dieser mit der Zeit in die vollendete Tatsache fügen würde. Dem König ging aber das Schicksal Neuenburgs sehr nahe, da er sich gemäss seiner legitimistischen Weltanschauung in seinem monarchischen Selbstgefühl tief beleidigt fühlte. Allein die europäische Lage erlaubte ihm im Augenblick nur, wiederholte Proteste anzubringen und seine Rechte auf Neuenburg vorzubehalten. Nach Beendigung der europäischen Revolution anerkannten auch in einer Londoner Konferenz sämtliche Grossmächte seine Rechte und Ansprüche und versprachen, sobald als möglich die Schweiz anzuhalten, den «internationalen Stipulationen Rechnung zu tragen, kraft deren das

[1] Die Wienerschlussakte vom 9. Juni 1815 gab in den Art. 23 und 75 diesem zweifachen staatsrechtlichen Verhältnis die Bestätigung. Näheres über diese Stellung Schneider, S. 371 ff.

[2] Schneider, S. 372.

Fürstentum Neuenburg unter der Garantie von Europa ein Kanton der Schweiz geworden»; dafür überliess der König von Preussen den Mächten die Wahl des Zeitpunkts ihrer Vermittlung und verzichtete auf andere Massnahmen zur Geltendmachung seiner Rechte[3].

Das bedeutete aber für Neuenburg das Ende der monarchisch-oligarchischen Staatsordnung, und die letzten Reste von feudal-aristokratischen Formen und Rechten verschwanden damit. Doch wirkten die Royalisten unermüdlich für die Wiederherstellung des ancien régime, indem sie auf zahlreichen Reisen dafür warben und sich sogar in Adressen an den König von Preussen wandten. Vor der Erneuerung der Verfassung am 30. April 1857 wollten sie nun einen Staatsstreich versuchen, bei dem Oberst de Pourtalès-Steiger die Führung übernahm, nachdem er sich der Hilfe Preussens versichert zu haben glaubte[4]. Ihr Aufstand in der Nacht vom 2. auf den 3. September 1856 kam den eidgenössischen Behörden völlig überraschend. Trotzdem gelang den Royalisten nur eine vorübergehende Besetzung des Schlosses und des Stadthauses, sowie die Inhaftnahme mehrerer Staatsräte. Die sofortige Gegenbewegung der Republikaner unter der Führung von Oberst Denzler stellte in wenig mehr als 24 Stunden die öffentliche Ordnung wieder her. 531 Royalisten wurden gefangengenommen und die Führer verhaftet. Nachdem der Bundesrat den ernsten Charakter der Insurrektion erkannt hatte, beschloss er eidgenössische Intervention. Als die Kommissäre ankamen, war jedoch das Unternehmen bereits gescheitert. Auf Grund des Bundesstrafgesetzes von 1853 beschloss der Bundesrat gerichtliche Verfolgung gegen die Urheber des Aufstandes. Von den Gefangenen wurden nach gerichtlichem Verhör die meisten wieder freigelassen, nur die am schwersten Belasteten in Haft behalten[5].

In Preussen aber erweckte die Kunde von den Ereignissen eine kriegerische Stimmung. Man wandte sich nun an die Mächte um Erfüllung des Londoner Versprechens, dem sich aber die Signatarmächte entzogen, indem sie sich damit begnügten, der Schweiz Milde gegen die verhafteten Royalisten zu empfehlen[6].

Der König von Preussen fasste es nun aber als eine ritterliche Pflicht auf, die Gefangenen aus ihrer Lage zu retten, und war um

[3] Näheres über die Auswirkung des «Londoner Prot.» siehe Schneider, S. 381 ff.

[4] Vgl. Schneider, S. 390 ff.

[5] Vgl. Schneider, S. 392 ff.

[6] Näheres siehe Schneider, S. 396 ff, S. 397, Anm. 1.

den Preis ihrer vorherigen Freigabe und unter gewissen Bedingungen sogar zum Verzicht auf seine Rechte bereit. Sein «monarchisch-preussisches Selbstbewusstsein» hielt ihn aber ab, direkte Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen, und so ging er Napoleon III. um seine Vermittlung an[7]. Namens des Kaisers verlangte dann auch am 30. September 1856 der französische Gesandte die sofortige Freilassung der Gefangenen; der Kaiser hoffe dafür, nach Erfüllung seines Begehrens auf einer bevorstehenden Konferenz der Grossmächte zu einer glücklichen Lösung der Frage beitragen zu können; für den Fall der Ablehnung stelle er aber der Schweiz sehr ernste Verwicklungen in Aussicht.

Der Bundesrat, unter Leitung Stämpflis, wohl in richtiger Würdigung der Lage[8], liess sich aber nicht einschüchtern, denn er konnte diesem Verlangen nicht entsprechen; er hätte dadurch mittelbar die Unschuld der Royalisten, das Unrecht der Schweiz und die Rechtmässigkeit der Ansprüche des Königs von Preussen anerkannt, sich auch eines wertvollen Pfandes begeben. Auch kam ein Eingriff in den eidgenössischen Rechtsgang, wie man ihn von ihm forderte, nach dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gewaltentrennung nur der Bundesversammlung[9] zu. Doch erklärte er sich, dies aber als äusserstes Entgegenkommen bezeichnend, bereit, den eidgenössischen Räten die Amnestie der Gefangenen vorzuschlagen, wenn gleichzeitig die völlige Unabhängigkeit Neuenburgs als gesichert betrachtet werden könne; ausserdem wollte er Hand bieten für die Ablösung der königlichen Rechte auf dem Wege des Loskaufs. Auch weitere Bemühungen und Einschüchterungen konnten den Bundesrat nicht bewegen, diese äusserste Grenze zu überschreiten; denn er wusste sich einig mit dem Volk und der Bundesversammlung, die ihn durch Beschluss vom 26. September[10] einlud, «auf der von ihm vorgeschlagenen Bahn fort-

[7] Auf die verschiedene Stellung der Grossmächte gegenüber der Schweiz können wir im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eintreten. Es ist dies aber ein Beispiel, wie sehr unsere aussenpolitische Lage von der jeweiligen europäischen Politik abhängig ist. Näheres Schneider, S. 398 ff.

[8] So hatte nämlich Napoleon dem englischen Gesandten erklärt, dass er nichts gegen eine energische Drohung hätte, falls diese zum Ziel führen würde, dass er es aber nie dulden würde, dass preussische Truppen einen Teil der Schweiz besetzen würden; vgl. Schneider, S. 403.

[9] Schneider, S. 404/405; vgl. Antwort des Bundesrates auf die französische Note vom 26. November, Bundesarchiv.

[10] A. S. V, S. 423 ff.

zufahren»[11]. Eine gemeinsame Vermittlung der Mächte England und Frankreich zerschlug sich; der König von Preussen wollte nur eine Vermittlung Frankreichs anerkennen. Auch eine ausserordentliche Mission General Dufours an Napoleon misslang, weil England der Pariser Erklärung nicht beitrat. Nach dieser sollten die beiden Mächte nach sofortiger Freilassung der Gefangenen alle Anstrengungen machen, um einen Verzicht des Königs von Preussen zu erlangen; weitere Bedingungen sollten dann auf einer von Preussen und der Schweiz in gleichem Rang beschickten Konferenz festgelegt werden.

Unter diesen Umständen schien es aber dem Bundesrat zu gefährlich, seinerseits dieser Erkärung beizutreten. Noch vor der Rückkehr Dufours lehnte er ein erneutes, von Österreich und dem Deutschen Bund unterstütztes Begehren Preussens ab, in welchem der König von Preussen anbot, nach der Freilassung mit den Grossmächten über die zukünftige Stellung Neuenburgs zu verhandeln. Auch auf eine Note Frankreichs trat er wegen ungenügender Zusicherungen und Unklarheit über die Bedingungen nicht ein.

Nun schien aber Preussen der Schweiz beweisen zu wollen, dass es ihm mit seinen militärischen Massnahmen ernst sei, ohne jedoch einen militärischen Widerstand der Schweiz in Betracht zu ziehen[12]. Am 8. Dezember wurden die Mächte des Londoner Protokolls und der Deutsche Bund davon benachrichtigt. Der König von Preussen anvertraute aber am 11. Dezember in einem Schreiben dem Kaiser der Franzosen die Bedingungen, unter denen er auf den Wunsch der Mächte und im Interesse des allgemeinen Friedens, gegen die vorherige bedingungslose Freigabe der Gefangenen, bereit sei, das Opfer seiner Souveränität über das Land Neuenburg zu bringen. Er wollte sogar bis zum Austrag der Sache das Fürstentum in die Verwahrung Kaiser Napoleons geben und legte damit das Schicksal Neuenburgs vollständig in dessen Hand[13]. Doch traf Preussen die ersten Vorbereitungen seiner Mobilisation und erklärte dem Bundesrat am 16. Dezemebr den Abbruch der diplomatischen Beziehungen, und Napoleon verkündete im « Moniteur Universel » seine Absage an

[11] Einen Rückhalt hatte der Bundesrat auch an der englischen Regierung, die die Freigabe der Gefangenen in das «freie souveräne Ermessen der Schweiz» stellte und sich weigerte, auf einer Konferenz die Forderungen Preussens zu unterstützen, hingegen versuchte in Berlin das Anerbieten des Bundesrates durchzusetzen.

[12] Vgl. Schneider, S. 410/411.

[13] Vgl. Schneider, S. 411, Anm. 4.

die Schweiz, welche «demagogischen Einflüssen» wegen, seine Vermittlung zurückgewiesen habe.

Daraufhin berief der Bundesrat die Bundesversammlung, traf Schritte militärischer und politischer Abwehr und sandte eine Denkschrift an alle europäischen Staaten, die Regierung von Washington, sowie die ausländische Presse. Unter dem Eindruck der Vorbereitungen Preussens, in der Annahme, dieses wolle durch militärische Intervention vor der Aburteilung der Gefangenen die Bundesversammlung beeinflussen, und in der Befürchtung, es könnte Landesgebiet überraschend weggenommen werden, beschloss er, keine vorgängige Kriegserklärung abzuwarten, sondern 15 000 Mann aufzubieten und alle Bundestruppen auf Pikett zu stellen.

Diese Massnahmen fanden auch im Volk «die willigste und freudigste» Aufnahme[14] und beseitigte die inneren Gegensätze.

In dieser Situation versammelten sich nun am 27. Dezember die Räte. Nicht alle Mitglieder waren mit der von Stämpfli geleiteten Politik des Bundesrates einig; so die Konservativen und eine Gruppe einflussreicher, gemässigter Liberaler, wie z. B. der Zürcher Nationalratspräsident Escher. Sie bedauerten die Ablehnung der Pariser Erklärung; sie wünschten einen friedlichen Ausgang der Frage, da die einen eine Stärkung des Radikalismus vermeiden wollten, die andern von dem nach ihrer Meinung vermeidbaren Krieg unnötige schwere wirtschaftliche Störungen befürchteten. Im Falle einer Missbilligung der Bundesrats-Politik war aber Bundesrat Stämpfli zum Rücktritt entschlossen, und er glaubte, dass ihm seine Kollegen dabei folgen würden[15]. Die Ansichten der Opposition überwogen aber nicht, und die sie vertretenden Parlamentarier dachten staatsmännisch genug, um auf Anträge zu verzichten. Diese hätten in den Räten, sowie beim Volk, keine Aussichten auf Erfolg gehabt; sie hätten beigetragen, die Autorität des Bundesrates zu schwächen und das Bild einer einmütigen und entschlossenen Schweiz zu zerstören. Sowohl der Nationalrat wie der Ständerat nahmen nach Referaten ihrer Kommissionspräsidenten Escher und Dubs die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen einstimmig und ohne Diskussion an und beauftragten ihn, auch weiterhin «zu allen Mitteln Hand zu bieten, welche mit der Ehre und der Würde der Schweiz verträglich, und welche die Anerkennung der Unabhängigkeit Neuenburgs von jedem

[14] Schneider, S. 417, Anm. 2.
[15] Schneider, S. 421, Anm. 2.

auswärtigen Verbande herbeizuführen geeignet» wären; sie erteilten ihm militärische und finanzielle Vollmacht, um für den Fall des Misslingens eines friedlichen und ehrenhaften Ausgleichs zur «Verteidigung des Vaterlands aufs Äusserste gerüstet zu sein»[16]. Am Abend des gleichen Tages wurde auch der General in der Person Dufours gewählt. In einer Proklamation gab daraufhin der Bundesrat dem Volk die Entstehung des Konfliktes, sein bisheriges Vorgehen und die Beschlüsse der Bundesversammlung bekannt.

Die entschlossene Haltung der Schweiz verfehlte nicht ihre Wirkung, und da es aus den verschiedensten Gründen auch nicht im Interesse der Mächte lag, es zu einem Krieg kommen zu lassen, begannen erneute Vermittlungsbemühungen. Eine erste scheiterte zwar an der ablehnenden Haltung Frankreichs; doch auch Napoleon hatte kein Interesse an einem Krieg und wurde deshalb auf den Verhandlungsweg zurückgedrängt. Es wurde eine Konferenz der Londoner Signatarmächte beraten; doch war der Tag des Zusammentritts der Bundesversammlung schon zu nahe gerückt. Der schweizerische Gesandte in Paris sollte nun in Bern einen Bundesbeschluss verhindern, der die Lage erschwert hätte, und neue Vorschläge des Bundesrates einholen. Da einflussreiche Parlamentarier auf Einlenken drangen, konnte man vorläufig auf eine Konferenz verzichten; auch wurde die preussische Mobilisation auf den 15. Januar verschoben. Die Bundesversammlung erfüllte aber trotz den Bemühungen der französischen Diplomatie den Wunsch auf Freigabe der Gefangenen nicht; doch entsprach der Bundesrat dem Wunsche, neue Instruktionen aufzustellen und sandte zu deren Ausführung in der Person Ständerat Kerns einen ausserordentlichen Gesandten nach Paris. Als Bedingung für die Amnestie und vorgängige Freilassung der Gefangenen verlangte der Bundesrat bestimmtere Garantien für die Unabhängigkeit Neuenburgs, ausserdem das Recht zur Entfernung der Gefangenen aus der Schweiz oder wenigstens aus dem Kanton Neuenburg, mit Rücksicht auf die Sicherheit und auf die öffentliche Ruhe in Neuenburg, sowie gleiche Zusagen Frankreichs und Englands, dass sie sich für einen raschen Ausgleich bemühten. Unserem Gesandten, der glänzend empfangen wurde, legte der Kaiser den ausdrücklich nicht für die Schweiz bestimmten, oben erwähnten Brief (vgl. Seite 25) des Königs von Preussen vor, erklärte sich mit den Vorschlägen des

[16] Vgl. Prot. Nationalrat und Ständerat vom 30. Dezember und Botschaft des Bundesrates vom 26. Dezember 1856, «B.Bl.», 1856 II., S. 741 ff.

Bundesrates einverstanden und versprach, falls nach erfolgter Amnestie der König von Preussen seine Gegenleistung verweigern sollte, zu handeln, als ob er «die schweizerische Regierung wäre», so dass unser Gesandter nicht mehr an dem Versprechen des Königs von Preussen und an dem guten Willen Napoleons zweifelte. Das Ergebnis war eine Note Napoleons an den Bundesrat, die weiter ging als vorherige Noten; sie verschwieg aber infolge des vertraulichen Charakters das Verzichtversprechen des Preussenkönigs und überliess die besonderen Bedingungen einer späteren Konferenz der Mächte[17]. Sie ermangelte aber auch der Unterschrift Englands[18], welche der Bundesrat gewünscht hatte. Die schriftlichen Mitteilungen seiner Gesandten, und vor allem die mündliche Mitteilung Kerns — Napoleon hatte nämlich Kern ermächtigt, dem Bundesrat und den Kommissionen gegenüber von seiner vertraulichen Mitteilung den ihm «passend scheinenden Gebrauch »zu machen, «in der Bundesversammlung» dagegen «nur allgemeine Anspielungen zu machen»[19] — liessen jedoch den Bundesrat über die künftige vollständige Unabhängigkeit Neuenburgs nicht mehr im Zweifel; er beschloss deshalb auf den 14. Januar die Bundesversammlung einzuberufen, um ihr zu beantragen, den Prozess niederzuschlagen und die Angeklagten bis zum endgültigen Austrag der Sache aus dem Gebiete der Schweiz zu verweisen. Da der Bundesrat aber an die Vertraulichkeit der Mitteilungen Kerns gebunden war und somit das Volk nicht über alle Gegenleistungen unterrichten konnte, entstanden beunruhigende Gerüchte, und vor allem in der Westschweiz erhob sich Unwille über die Pariser Übereinkunft, so dass die Bundesversammlung am 14. Januar in weniger gehobener und einmütiger Stimmung zusammentrat als 18 Tage vorher.

Entgegen dem Antrag seiner Kommission verschob der Nationalrat, der ja keine Kenntnis von der vertraulichen Mitteilung Napoleons an Kern hatte[20], die Beratung auf den folgenden Tag.

---

[17] Note vom 5. Januar, «B.Bl.», 1857, I., S. 40 ff.

[18] Es widerstrebte der Vorsicht wie dem Selbstgefühl der englischen Regierung, die durch das einseitige Vorgehen Frankreichs und die «vollständige Willfährigkeit» der schweizerischen Gesandten verletzt war, die französische Zusage ohne Kenntnis ihrer Grundlage zu unterzeichnen; vgl. Schneider, S. 434.

[19] Kern, S. 108.

[20] Der Bundesrat machte in seiner Botschaft sehr starke Andeutungen, jedoch in dem noch möglichen Rahmen der Diskretion. Vgl. Bulletin der Verhandlungen der Bundesversammlung über die Neuenburgerfrage, S. 54 ff.

« De ne voter qu'avec connaissance de cause et de laisser à cet effet aux députés le temps de s'éclairer sur les propositions qui leur seront soumises, pour que nous n'ayons pas l'air de voter sous la pression des bayonettes »[21], sagte Nationalrat Camperio zum Verschiebungsantrag; im weitern war er der Ansicht: « Si le Conseil fédéral veut prendre sur sa responsabilité de conclure les négociations entamées, c'est différent, mais qu'il vient faire sanctionner ici un traité dont nous ne pouvons pas apprécier encore la portée, c'est à quoi je ne puis souscrire ». Er sagte dann auch, dass er in der Lage sein werde, einen Antrag zu stellen, wonach der Bundesrat mit Bedingungen vor die Bundesversammlung kommen sollte, die im richtigen Verhältnis stünden zu den Konzessionen, die die Schweiz ihrerseits mache[22].

Am folgenden Tag empfiehlt nun Nationalrat Escher, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und damit ausser einer kleinen formalen Änderung denjenigen des Bundesrates. Er glaubt, dass genügend Sicherheiten für eine gänzliche Unabhängigkeit Neuenburgs bestehen, besonders «nach Eröffnungen, von denen Sie begreifen werden, dass ich dieselben nur leise, teilweise gar nicht, in dieser öffentlichen Versammlung berühren kann». Dass die Versicherungen Englands nicht ganz so weitgehende wären, wie die Frankreichs, begründet er damit, dass eben England von verschiedenen Seiten nicht so bestimmte Eröffnungen erhalten habe wie Frankreich. Frankreich hätte auch versprochen, die Sache zu der seinen zu machen, falls der König von Preussen nach Niederschlagung des Prozesses nicht die allseitige Anerkennung der Unabhängigkeit Neuenburgs aussprechen würde. So kommt Escher, der den Brief kannte und ihn ja auch mehrmals andeutete, dazu, den Anträgen des Bundesrates zuzustimmen[23]. Sollte die Kommission, so führte er weiter aus, diese Anträge ablehnen, «so würde sie dem Nationalrat anraten, von der Bahn, die er bis anhin in dieser Angelegenheit eingeschlagen und verfolgt hat, abzulenken und sich selbst in einem gewissen Grade zu desavouieren»[24].

Nationalrat Camperio verzichtete nun darauf, durch einen Antrag eine Diskussion heraufzubeschwören, die den Interessen der Schweiz nicht dienlich gewesen wären, indem er ausführte: « Aux intérêts du peuple suisse je n'aurais pas hésité à la reproduire. Mais

[21] Anspielung auf die Mobilisation Preussens.
[22] Zit. Bulletin, S. 74.
[23] Zit. Bulletin, S. 81 ff.
[24] Zit. Bulletin, S. 84/85.

il faut l'avouer, la position est devenue délicate pour la manière dont le Conseil fédéral a conclu, de sorte que la question se trouve moralement préjugée »[25].

Nach Eschers Referat, und nachdem schon vorher in einer Versammlung der einflussreichsten Mitglieder beider Räte durch eine Indiskretion die beiden vertraulichen Berichte Kerns bekannt geworden waren, stimmte der Nationalrat mit 81 gegen 4 Stimmen zu[26].

Auch im Ständerat beantragte der Kommissionspräsident Dubs, die Anträge des Bundesrates anzunehmen, da der Totaleindruck der Mitteilungen Kerns für sie der gleiche sei wie für den Bundesrat. Auch erläuterte dieser Redner, dass der Bundesrat nicht mehr hinter seine Versprechungen zurückkönne, die er mit Kollektivnote vom 20. Januar den Mächten gegeben und in der er versprochen habe, den Räten die Niederschlagung des Prozesses zu beantragen, wenn ihre Regierungen sich verpflichteten, alle Anstrengungen zu machen, um den König von Preussen zu einer völligen Verzichtleistung zu bewegen.

Eine heftige Opposition erhob sich aber von seiten der Genfer Vertreter. Ständerat Fazy stellte einen Vertagungsantrag, weil man in den Räten über die Frage noch zu wenig orientiert sei und weil der Beschluss nicht vorteilhaft wäre für unsere Situation. Preussen glaubt er jedes Recht absprechen zu können; hauptsächlich deshalb, weil « Neuchâtel n'a pas été cédé par la paix de Tilsite »; der König von Preussen könne deshalb nicht zurückkehren in Rechte, die durch den Frieden von Tilsit aufgehoben worden seien. In den dargebotenen Sicherheiten glaubt er zu wenig Garantien zu haben, und er ist der Meinung: « Il est fort difficile de maintenir cette position-là de manière à convaincre le peuple suisse qu'il y a des assurances et de ne pas expliquer quelle en est la nature ». Er glaubt, dass Preussen einen Hintergedanken habe, dass es unter Umständen sagen könnte: « Je retire ma promesse, parce qu'on n'a pas gardé le secret sur les propositions »[27].

Noch gefährlichere und indiskretere Äusserungen tat Ständerat Vogt[28], wenn er ausführte: «Der Herr Berichterstatter der Kommis-

[25] Zit. Bulletin, S. 88. Nationalrat Camperio war auch an der Versammlung der einflussreichsten Mitglieder des Parlamentes (vgl. unten).

[26] Vgl. Prot. Nationalrat vom 15. Januar 1857, Bulletin S. 80 ff.

[27] Vgl. zit. Bulletin, S. 101 ff.

[28] Es handelt sich um den bekannten Naturforscher Prof. Karl Vogt, der ehemals Mitglied des Frankfurter Parlamentes war und an den republikanischen Erhebungen von 1848/49 in Deutschland teilnahm.

sion und der Herr Dr. Kern haben mit vieler Diskretion von Dingen gesprochen, von denen die Spatzen auf allen Dächern singen, von Dingen, über welche uns Nachrichten zugekommen sind aus Paris, aus Korrespondenzen aller möglichen Journale, aus den Cafés von Basel und den Cafés und Versammlungen in hier. Ich sehe nicht ein, warum wir diese Art von Diskretion beibehalten sollen, in der es sich wahrhaftig nur um die Beibehaltung des sogenannten secret de la comédie handelt; ich begreife sie für die offizielle Stellung des Berichterstatters und des Herrn Dr. Kern, allein nicht für die Stellung eines einfachen Abgeordneten, wie ich bin. Wir sind dem Volke schuldig die Gründe darzulegen, auf welche sich die Hoffnungen einer Ausgleichung des Streites stützt, wir sind diese Gründe um so mehr schuldig, als sie in den offiziellen Berichten nicht enthalten und dennoch von dem wesentlichsten Gewichte für die meisten Abgeordneten sind. Man sagt uns also, dass in einem Privatbrief des Königs von Preussen an den Kaiser von Frankreich die vollkommene Unabhängigkeit Neuenburgs zugesagt werde, für den Fall, dass der Prozess niedergeschlagen und die Gefangenen freigegeben würden»[29]. Sein Misstrauen gegen Preussen begründete er dann in Worten, die wohl sehr klug waren, aber so undiplomatisch, dass Ständerat Dubs ihm erwiderte, er glaube nicht, dass es einen einzigen Schweizer gebe, der dem König von Preussen eine solche Illoyalität zumuten würde. Nur die persönlichen bitteren Erfahrungen, die Vogt in Deutschland gemacht habe, meinte Dubs, könnten eine solche Sprache entschuldigen. Auch unser Gesandter Kern musste klarstellen, dass er in der Versammlung der einflussreichsten Mitglieder am 14. Januar nicht mehr gesagt habe, als im Ständerat[30].

Sein Vorgehen erklärte dann Ständerat Vogt gewissermassen, indem er erklärte: «Es ist gewiss ein grosser Fehler der Bundesverfassung, dass der Bundesrat schon jetzt uns Vorlagen machen musste. Besser wäre es gewesen, dass diese Verhandlungen einzig zwischen den Exekutivbehörden stattgefunden und dass die gesetzgebenden Räte bloss ihre Genehmigung zu dem endlichen Entscheid ausgesprochen hätten[31]. Schliesslich stimmte aber der Ständerat mit 32 gegen 3 Stimmen der Schlussnahme des Nationalrates zu. Das Volk stimmte hingegen dem Entscheid der Bundesversammlung nur

[29] Zit. Bulletin, S. 128 ff.

[30] Dubs, Bulletin, S. 140/41, Kern, S. 148/49.

[31] Zit. Bulletin, S. 140.

teilweise zu, und die vorher bewiesene, auch zu Opfern bereite Begeisterung schlug vielfach in Ernüchterung um[32].

Unter Vermittlung der Mächte Frankreich, Gross-Britannien, Österreich und Russland kam am 26. Mai ein Vertrag zustande über die Bedingungen, unter welchen der Kanton Neuenburg mit voller und allseitig anerkannter Unabhängigkeit zur Schweizerischen Eidgenossenschaft treten soll. Dadurch wurde Artikel 23 der Wiener Kongressakte wesentlich modifiziert[33]. Am 1. Juni wurde die vertagte ausserordentliche Session der Räte wieder eröffnet, um diesen Vertrag zu ratifizieren. Nationalratspräsident Escher erläuterte in einer kurzen Eröffnungsansprache, dass die Annahme des Vertrages ausser Zweifel der richtige Weg sei, den die Bundesversammlung nun einzuschlagen hätte. Zum Schluss möchte er aber noch seine «vaterländische Freude darüber aussprechen, dass die schweizerische Bundesversammlung sich der wichtigsten und schwierigsten Aufgabe, welche sie seit ihrem Bestehen auf dem Gebiete der auswärtigen Politik zu lösen berufen war, als vollkommen gewachsen erwiesen hat», sowie, dass die gegenwärtige Frage im Begriff stehe, «zum Frommen wie zur Ehre der Schweiz ausgetragen zu werden[34]». Im Namen der einmütigen Kommission beantragte Nationalrat Escher Genehmigung des Vertrages. Diese wird dann auch nach kurzer Diskussion ohne Gegenstimme mit 103 Stimmen ausgesprochen.

Im Ständerat beantragte Ständerat Dubs im Namen der Kommission die Ratifikation auszusprechen. Hier sah sich aber Ständerat Vogt veranlasst, zu erklären, er stimme dem Bundesrat zu: «Nicht weil ich möchte, sondern weil ich muss; weil bei der Art und Weise, wie die Verhandlung über die Neuenburgerfrage geführt worden ist, sie uns so vorgelegt wird, dass es durchaus unmöglich erscheint, dagegen zu stimmen». Der Bundesrat hatte seinen Bevollmächtigten Auftrag gegeben, den Vertrag unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Bundesversammlung zu ratifizieren; es wäre wünschenswert gewesen, dass man nicht nur über die Frage zu befinden hätte, ob man diese Handlungen billigen wolle oder nicht, sondern dass man selbst hätte beurteilen können, ob der Vertrag annehmbar sei oder nicht. «Ich leugne durchaus nicht, dass der Bundesrat

[32] Im Rahmen dieser Arbeit können wir uns damit, sowie mit der längeren Verzögerung der endgültigen Lösung der Frage, nicht befassen; vgl. Schneider, S. 438 ff.

[33] Wortlaut des Vertrages, Bulletin S. 202.

[34] Zit. Bulletin, S. 161.

das Recht hatte, so zu handeln, wie er gehandelt hat, stelle aber in Abrede, dass er wohl gehandelt hat gegenüber der Bundesversammlung, welcher ein moralischer Zwang auferlegt wird.» In einer inneren Angelegenheit hätte man vollkommene Freiheit, den Bundesrat zu desavouieren; «allein in einer internationalen Frage, in einer Frage, wo es sich dem Ausland gegenüber darum handelt, eine durch wechselseitige Verhandlung ausgetragene Sache zum Entscheid zu bringen, da ist es durchaus unmöglich, anders zu stimmen»[35]. Als Ständerat Dubs ihm vorwarf, er widerspreche sich, erwiderte Vogt, dass er gewollt hätte, die Bundesversammlung wäre erst am Schlusse gefragt worden; aber, da man sie bereits öfters während der Verhandlungen gefragt habe, also einen andern Weg beschritten habe, wäre es am Platz gewesen, nun die Bundesversammlung vor dem Beschluss der letzten entscheidenden Massregel zu befragen[36].

Von Ständerat Dubs erfahren wir auch, dass sich der Bundesrat selbst gefragt hatte, ob man die Frage früher unterbreiten müsse, indem er ausführt: «Allein im Bundesrat selbst fand man, dass es nicht die Stellung der Exekutivbehörde sei, in jenem Moment die Initiative in die Hand der Bundesversammlung zu legen, und dass dies sogar grosse Gefahren für den endlichen Abschluss eines Vertrages haben könnte: der Bundesrat hat die volle Rensponsabilität für dieses Verfahren übernommen, allein die ganze Schweiz dankt ihm dafür, dass er dies getan und uns bloss das letzte Wort vorbehalten hat»[37].

Eine eigentliche Opposition entstand aber auch im Ständerat nicht, und die Ratifikation wurde einstimmig mit 36 Stimmen ausgesprochen.

Am 12. Juni nahm dann der Nationalrat von der Zustimmung des Ständerates Kenntnis. In seiner Schlussrede stellte Escher den Nationalräten das Zeugnis aus, sie hätten die zahlreichen Klippen, welche sich darböten, wenn «Angelegenheiten, die Gegenstand schwebender diplomatischer Verhandlungen geworden sind, in gesetzgebenden Räten, welche viele Mitglieder zählen, öffentlich zu beraten» sind, «mit einer Einsicht, einer Mässigung und einem Takte» umschifft, «welche auch im Auslande eine gebührende Würdigung gefunden haben»[38].

[35] Zit. Bulletin, S. 239 ff.
[36] Dubs, Bulletin, S. 249 ff.; Vogt, S. 251.
[37] Zit. Bulletin, S. 250.
[38] Zit. Bulletin, S. 256.

Der Savoyerhandel 1859/1860

Laut der Erklärung der Mächte vom 29. März 1815, der Wiener Schlussakte vom 9. Juni 1815, der Beitrittserklärung der schweizerischen Tagsatzung vom 12. August 1815, dem Pariser Vertrag vom 20. November 1815 und der Urkunde über die Anerkennung und Gewährleistung der schweizerischen Neutralität vom nämlichen Tage waren Chablais und Faucigny und alles von Ungine nördlich gelegene Land der Neutralität teilhaftig, als wären es Gebietsteile der Schweiz; so zwar, dass, so oft die der Schweiz benachbarten Mächte sich im Zustande wirklich ausgebrochener oder unmittelbar bevorstehender Feindseligkeiten befinden würden, die Sardinischen Truppen sich zurückzuziehen hätten, wenn nötig durch das Wallis, und dass sich keine Truppen irgend einer Macht dort aufhalten oder durchziehen dürften, ausser den Truppen, die die schweizerische Eidgenossenschaft dort aufzustellen für gut finden würde[1].

Als nun aber 1859 der Krieg zwischen Österreich, Frankreich und Sardinien ausbrach, machte die Schweiz keinen Gebrauch von ihrem Recht, Savoyen zu besetzen. Erst als bei der Zusammenkunft in Villafranca die Bildung eines italienischen Staatenbundes festgesetzt wurde, wurde sich die Schweiz der Lage bewusst, die für sie dadurch entstehen könnte. Am 10. November wurde in Zürich der Friedensvertrag zwischen Frankreich, Österreich und Sardinien geschlossen; ein europäischer Kongress, der die vereinbarten Gebietsabtretungen zu sanktionieren gehabt hätte, konnte als bevorstehend angesehen werden. Hier sollte auch die endgültige Entscheidung fallen über den vorgesehenen Staatenbund. So war nach Kern[2] «der Moment gekommen, da die Schweiz nicht länger zögern konnte, ihre Befürchtungen betreffs der Neutralisierung Savoyens in offizieller Form zu äussern». Im Falle des Zusammentritts des Kongresses sollte

[1] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 28. März 1860, «B.Bl.», 1860, I., S. 475 ff., Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 128.

[2] Kern, S. 157.

nicht ohne die Zustimmung der Schweiz eine Änderung der Beziehungen zu Savoyen stattfinden. So richtete der Bundesrat am 18. November ein Memorandum an die Mächte, in dem er die Garantien der Verträge von 1815 hervorhob und verlangte, zum europäischen Kongress zugelassen zu werden, falls dieser die Frage der Neutralisierung Savoyens behandle. In einer Audienz vom 31. Januar wurde unserem Gesandten Kern von Napoleon versichert, dass im Falle einer Annexion Savoyens an Frankreich, der Kaiser es sich aus Sympathie zur Schweiz zum Vergnügen machen würde, «ihr die Provinzen Chablais und Faucigny als eigenes Gebiet und Teil der helvetischen Eidgenossenschaft zu überlassen»[3]. Nun hatte der Bundesrat nach Dubs[4] zwei Möglichkeiten: entweder konnte er die von Napoleon gegebenen Zusicherungen mit Vertrauen hinnehmen, oder er konnte sich mehr auf den Entscheid der Wiener Kongressmächte stützen. In einer Rede vom 1. März, anlässlich der Eröffnung der Kammer, erklärte Napoleon, dass bei der neuen Umschreibung Norditaliens, die einem mächtigen Staat alle Alpen-Übergänge überliefere, Frankreich die Zurückgabe der französischen Alpen-Übergänge verlangen müsse. Auf diese Rede hin protestierte unser Gesandter «gegen jede Massregel, die zum Zwecke haben könnte, diese Provinzen Frankreich einzuverleiben, bis die europäischen Mächte darüber entschieden haben würden»[5]. Ein erneuter Protest erfolgte, als in Manifesten der savoyischen Bevölkerung mitgeteilt wurde, dass man sie einladen werde, über ihr Schicksal selbst zu bestimmen, wobei die Frage so gestellt wurde, dass sie sich nur für Frankreich oder Piemont entscheiden konnte. Sollte man den Bundesrat nicht anhören, wollte dieser sich an die Mächte wenden, welche die Verträge garantiert hatten[6]. Durch diese Schritte hatte sich der Bundesrat nun aber entschieden auf Dubs' zweiten Weg begeben. Audienzen unseres Gesandten Kern und des ausserordentlichen Gesandten Dufour vom 22. und 23. März bei Napoleon verliefen sehr ungünstig. Der Kaiser erklärte, man könnte die Abtretung der Provinzen nicht gut aufrecht erhalten, ohne die Annexion Savoyens an Frankreich zu gefährden. Vertreter der Savoyarden hatten sich nämlich gegen Zerstückelung ihres Landes ausgesprochen.

[3] Vgl. Kern, S. 159.
[4] Vgl. «NZZ» vom 21. März 1860.
[5] Kern, S. 160.
[6] Das Interesse der Mächte war aber in dieser Angelegenheit bedeutend geringer als seinerzeit bei der Neuenburgerfrage.

Am 24. März wurde dann der Abtretungsvertrag zwischen Sardinien und Frankreich geschlossen. In einer Note vom 26. März wurde dem Bundesrat mitgeteilt, dass die Neutralisation Savoyens auch unter der Herrschaft Frankreichs weiterbestehe und dass sie in den Vertrag mit Sardinien aufgenommen worden sei; auch wolle man vor gütlicher Verständigung mit der Schweiz die fraglichen Gebiete nicht militärisch besetzen, falls die Eidgenossenschaft Napoleon nicht dazu provoziere; den wirtschaftlichen Ansprüchen wolle man durch Schaffung einer freien Zone Rechnung tragen.

Der Bundesrat bot aber am 25. März Truppen zu «Wiederholungskursen» auf und protestierte am 29. März gegen jede Ausführung des Abtretungsvertrages, bevor eine Verständigung mit der Schweiz und den Garantiemächten stattgefunden habe.

So waren nun also schon verschiedene wesentliche Massregeln getroffen, als am 29. März die Bundesversammlung zusammentrat. Der Bundesrat beantragte den Räten unter anderm: «Artikel 1. Die vom Bundesrat bis anhin getroffenen Massregeln sind genehmigt und der dafür erforderliche Kredit wird erteilt. Artikel 2. Der Bundesrat wird fortfahren, die Rechte und Interessen der Schweiz in Beziehung auf die neutralisierten Provinzen kräftig zu wahren, und insbesondere dahin zu wirken, dass bis zu erfolgter Verständigung der status quo nicht verändert werde. Zur Anwendung aller dazu erforderlichen Mittel wird ihm Vollmacht erteilt[7].»

Die vorbehaltlose Annahme dieser Anträge hätte aber das Recht, über Krieg und Frieden zu bestimmen, dem Bundesrat übertragen und diesem ermöglicht, durch einen Akt der Selbsthilfe das Parlament vor vollendete Tatsachen zu stellen[8]. Eine Ablehnung der Anträge hätte jedoch eine Schwächung der Stellung des Bundesrates nach aussen bedeutet und ein gewisses Bild der Unstimmigkeit gegeben. So stand die Bundesversammlung vor «der schwierigsten Frage, welche die eidgenössischen Räte seit Bestehen der neuen Bundesverfassung zu lösen hatten»[9].

Deshalb stand, trotzdem längere Kommissionsverhandlungen vorausgegangen waren, am 2. April eine heftige Diskussion über Krieg und Frieden im Nationalrat bevor. Schon war der Saal gefüllt und die Tribünen voll besetzt, als die Versammlung abgebrochen

---

[7] Vgl. die Anträge des Bundesrates, »B.Bl.», 1860, I., S. 489.
[8] Vgl. Votum Nationalrat Segesser und Gagliardi, S. 1522, Anm. 1.
[9] Kommissionsbericht des Ständerates, «B.Bl.», 1860, I., S. 553 ff.

wurde. Um 11 Uhr traten die Kommissionen mit dem Bundesrat zusammen, und bereits um 2 Uhr konnte der «Bund» melden, dass die Kommissionen einmütig die Vorschläge des Bundesrates angenommen hätten. Die Entscheidung fiel also dieses Mal in den Kommissionen.

Wie aber war man zu dieser Einmütigkeit gekommen? Als die Abgeordneten nach Bern kamen, stellte sich bald heraus, dass zwischen der Meinung ihrer Mehrheit und derjenigen des Bundesrates wesentliche Differenzen bestanden. Schon die Rechtsfrage der Schweiz scheint sehr verschieden beurteilt worden zu sein. Der Bundesrat wollte, gestützt auf ein Miteigentumsrecht an den nördlichen Provinzen Savoyens bis zu einer Okkupation dieser Gebiete schreiten. Die Kommissionen schienen aber eher der Ansicht von Dubs[10] zu sein, der die Neutralisation Savoyens als Staatsservitut auffasste, das für jeden Staat bestand, der diese Gebiete jeweilen besass. Auf alle Fälle wollten aber die Räte keine kriegerischen Verwicklungen mit Frankreich, und zu solchen hätte wohl das vom Bundesrat vorgesehene Verfahren geführt. Differenzen bestanden auch über die Frage, ob die Möglichkeit friedlicher Verhandlungen mit Frankreich bereits erschöpft sei. Nach der Meinung der Räte war dies durchaus nicht der Fall. So kam es auch, dass von den 9 Mitgliedern der Kommission des Nationalrates nicht weniger als 8 den Anträgen des Bundesrates nicht zustimmen wollten[11]. Man wollte ihm vor allem die verlangten Vollmachten nicht bedingungslos erteilen. Niemanden befriedigte das Truppenaufgebot; den einen war es zu wenig, den andern zu viel. Die Vertreter dieser Meinung waren auch der Ansicht, dass dies nicht in einem Zeitpunkt hätte vorgenommen werden sollen, wo der Zusammentritt der Bundesversammlung schon bevorstand, weil dadurch ihre Stellungnahme präjudiziert sei. Ständerat Dubs — wohl kaum als Einziger — war der Ansicht, dass die Bundesversammlung auch schon vor dem ersten Protest gegenüber Frankreich hätte angefragt werden sollen, denn dadurch wählte der Bundesrat eine der beiden Möglichkeiten. So wurden auch Gegenanträge, die dem Bundesrat nicht so weitgehende Vollmachten gaben, angenommen und auch bereits autographiert, so dass sie zur Verteilung an die Nationalräte bereit lagen.

[10] Vgl. (NZZ» (Dubs) vom 19. März 1860.
[11] Der 9. war Fazy.

Am Sonntagabend fand dann aber noch eine Sitzung der beiden Ratspräsidenten Dubs und Escher mit dem Bundespräsidenten Frey-Herosé statt, in der man eine Einigung versuchen wollte. So kam es dann am Montag zu der bereits erwähnten Verschiebung der Tagung. In der darauf folgenden Zusammenkunft der Kommissionen wurde jeder Bundesrat einzeln angefragt, ob er es für zweckmässig halte, dass die Schweiz in der Savoyerfrage die Initiative ergreife und ob er eine zivile oder militärische Okkupation als casus belli betrachten würde. Nur Stämpfli verweigerte die Antwort, indem er sagte, «dass es gegen die Würde eines Mitgliedes des Bundesrates gehe, vor einer Kommission Rechenschaft abzulegen». Man erwiderte ihm darauf, dass es hier nicht um eine Frage der Eigenliebe, sondern um eine tiefernste Frage für die Schweiz handle; daraufhin nahm er den Hut und ging. Zwei seiner Kollegen erklärten, dass sie von den Vollmachten keinen Gebrauch machen würden, drei Bundesräte, dass sie immer dieser Ansicht gewesen wären. Bundesrat Furrer war krank; von ihm aber war bekannt, dass er Stämpflis Ansicht nicht teilte[12]. So konnte man feststellen, «dass man entweder nie so weit auseinander gewesen als man geglaubt hatte, oder aber — was ebenfalls sehr wahrscheinlich — dass die unverkennbare Stimmung der Räte ihre wohlberechtigte Wirkung bereits ausgeübt hatte»[13]. Nun konnten aber die Kommissionen ihre Anträge fallen lassen und diejenigen des Bundesrates zu den ihrigen machen; man konnte dem Bundesrat formell entgegen kommen, denn der materiellen Wirkung war man gewiss[14].

Am 3. April konnte sich dann der Nationalrat wieder versammeln. Die Sitzung war trotz den genannten Vorgängen noch lebhaft. Im Namen der Kommission referierte Nationalrat Escher. Unter anderm bemerkte er, die Kommission sei der Ansicht, dass die Verhandlungsmöglichkeiten noch nicht erschöpft seien; damit sie der Bundesrat aber mit Nachdruck führen könne, solle man ihm die Vollmachten geben; wenn aber «veränderte Verhältnisse ein Vorgehen erheischen sollten, welches gemäss den Vorschriften der Bundesverfassung in den Bereich der Befugnisse der Bundesversammlung fallen würden», wäre «die daherige Schlussnahme den beiden Räten vorzubehalten und zwar in einer Weise, bei welcher eine

[12] Vgl. Nationalrat Martin in «NZZ» vom 31. Mai 1860.

[13] Vgl. «NZZ» vom 5. April 1860 (eingesandt).

[14] Zu diesen Vorgängen vgl. «NZZ» vom 5. April und 31. Mai, sowie Gagliardi, Escher, S. 364/65, 365, Anm. 1.

volle Freiheit ihrer Entscheidungen gewahrt bliebe» ... Es möchte aber «die Kommission hinwieder den Bundesrat in der Ausübung seiner verfassungsmässigen Befugnisse zur Ergreifung aller derjenigen Massnahmen, welche er bei dringender äussern Gefahr zur Verteidigung der Integrität des schweizerischen Gebietes für notwendig erachten sollte, in keiner Weise beschränkt wissen»[15]. Nationalrat Segesser hielt die Anträge für inkonstitutionell; beim Neuenburgerhandel hätte man dem Bundesrat unbedingte Vollmachten geben können, weil es sich um einen integrierenden Teil der Schweiz gehandelt hätte, dies sei aber hier nicht der Fall. Der Nationalrat hätte zu solchen Vollmachten kein Mandat vom Volk. Auch dürfe der Entscheid über Krieg und Frieden nicht aus der Hand der Bundesversammlung gegeben werden, weder dem Bundesrat noch einer Diktatur. Auch Nationalrat Bontems verlangte Streichung des letzten Satzes von Artikel 2 der Anträge. Nationalrat Lusser wollte seine Zustimmung geben, weil der Bericht sage, dass der freie Wille der Bundesversammlung nicht präjudiziert sein dürfe. Nationalrat Dapples ist in solchen Momenten für Einstimmigkeit[16].

Beinahe einstimmig, mit 105 gegen 3 Stimmen, wurden dann auch die Anträge gutgeheissen.

Nach einer Rede von Ständerat Dubs, die in ihren wesentlichen Punkten mit derjenigen Nationalrat Eschers übereinstimmte, nahm dann auch der Ständerat mit 39 gegen 3 Stimmen die Anträge an.

Der nächste Schritt, den der Bundesrat unternahm, war ein am 25. April an alle Grossmächte gerichtetes Gesuch um baldige Veranstaltung einer Konferenz; an dieser gedachte er die Abtretung des nördlichen Savoyen bis zu einer geeigneten Militärgrenze zu fordern; bis zu deren Zusammentritt verlangte er aber mit Entschiedenheit die Fortdauer der bestehenden Ordnung in Savoyen[17]. Vorschläge seitens Frankreichs auf direkte Verständigung mit der Schweiz wies er hingegen zurück. Die Mächte waren mit der Einberufung der Konferenz einverstanden, doch keine wollte die Initiative ergreifen.

---

[15] «B.Bl.», 1860, I., S. 547 ff.

[16] Vgl. «NZZ» vom 5. April 1860.

[17] Vgl. Kern, S. 170 ff, Schneider, S. 595 ff. Der Bundesrat stützte sich dabei auf Art. 4 des Protokolls des Aachener Kongresses vom 15. November 1818, nach welchem Konferenzen der Wienersignatarmächte deren Gegenstände mit den Interessen anderer Staaten verknüpft waren, nur auf die formelle Einladung dieser Staaten stattfinden sollten und unter ausdrücklichem Vorbehalt ihres Rechts zur Teilnahme.

Als dann der Bundesrat erfuhr, dass es den Savoyarden bei der Abstimmung vom 22. April wirklich nicht möglich sein sollte, für die Schweiz zu stimmen, wandte er sich am 11. April erneut mit einem Protest an die Mächte, in dem er erklärte, eine derart von Frankreich beeinflusste Abstimmung nicht als massgebenden Ausdruck der Volksstimmung ansehen zu können. England bemühte sich sehr um das Zustandekommen der Konferenz, und Frankreich erklärte sich schliesslich dazu bereit, jedoch nach der Abstimmung in Savoyen und nach der Ratifikation des Turiner Vertrages durch das sardinische Parlament. So schien im Mai der Zusammentritt der Konferenz gesichert[18]. Die Abstimmung verlief dann am 22. April ganz nach den Wünschen Frankreichs, und am 30. Mai und 10. Juni ratifizierte das sardinische Parlament den Turiner Vertrag. Daraufhin fand am 14. Juni die bürgerliche wie die militärische Besitzergreifung seitens Frankreichs statt. Damit wurde aber der status quo grundlegend geändert. Nach Bekanntgabe dieser Vorgänge durch den sardinischen Gesandten beim Bundesrat wies dieser seine Vertreter im Ausland an, erneut bei den Mächten vorstellig zu werden, um das baldige Zusammentreten einer Konferenz zu verlangen. Die Mächte entschlossen sich dann, wenn auch nicht ohne Bedenken, zur Einberufung der Konferenz. Anfangs Juli schien diese in sicherer Aussicht zu stehen.

In der Sommersession beriet die Bundesversammlung eine zweite Botschaft des Bundesrates betreffend die Savoyerfrage, in welcher der Bundesrat über seine Schritte seit dem 4. April berichtet und an deren Ende er um Erneuerung der Vollmachten vom 4. April ersucht. Am 10. Juli referiert Nationalrat Escher im Namen der Kommission im Nationalrat und beantragt die Vollmachten zu erteilen, «so weit sie bei der gegenwärtigen Sachlage noch Anwendung finden». Da er es als beinahe gewiss ansieht, dass die Konferenz zusammentreten werde, fragt er sich dann auch, ob sich die Bundesversammlung über die von den eidgenössischen Abgeordneten auf der Konferenz einzunehmende Stellung und über die Instruktion der Gesandten auszusprechen hätte. Da aber der Bundesrat in seiner Botschaft ausführt, dass er sich noch nicht in der Lage befinde, bestimmte eigentliche Anträge der Bundesversammlung unterbreiten zu können, ist Escher der Meinung: «In den parlamentarischen Körpern aller Länder gilt es als feststehende Regel, dass solange diplo-

[18] Vgl. Schneider, S. 598, Anm. 1.

matische Unterhandlungen mit fremden Staaten schwebend sind und vollends, wenn sie sich noch in ihren ersten Anfängen befinden, nicht zum Gegenstande öffentlicher Besprechungen im Schosse jener Körper gemacht werden sollen. Die Nachteile, die aus einem entgegengesetzten Verfahren unausweichlich hervorgehen müssen, sind allzu einleuchtend, als dass sie hier weiter auseinandergesetzt zu werden brauchen.» Hingegen erkläre der Bundesrat, dass er nicht ermangeln werde, die Bundesversammlung wieder einzuberufen, wenn es sich um die Genehmigung einer Übereinkunft handle, oder bei Eintritt ernsterer Umstände. «Die Kommission kann diese Eröffnung des Bundesrates nur gutheissen, und sie glaubt es auch diesmal wieder aussprechen zu sollen, dass sie in derselben die Anschauung erblickt, es wäre, wenn veränderte Verhältnisse ein Vorgehen erheischen sollten, welches gemäss der Bundesverfassung in den Bereich der Befugnis der Bundesversammlung fallen würde, die daherige Schlussnahme den beiden Räten vorzubehalten, und zwar in einer Weise, bei welcher diese die völlige Freiheit ihrer Entschliessung bewahrt bliebe»[19]. In der Diskussion ergriff zunächst Nationalrat Fazy das Wort und wirft dem Bundesrat in sehr heftiger Rede vor, dass seine Mehrheit sich unfähig erwiesen habe, auf diplomatischem Wege die Savoyerfrage zu einem günstigen Resultat zu bringen, der Bundesrat hätte von allen Mitteln Gebrauch machen sollen, die ihm durch die Vollmachten in die Hände gegeben worden seien. Er hätte einen Appell an das Volk erlassen sollen, das anders denke als die Bundesversammlung. Er beantragt dann, dass der Bundesrat hier öffentlich erkläre, was er in Zukunft in dieser Frage zu tun gedenke und welche Mittel er dabei gebrauchen wolle[20]. Nationalrat Hungerbühler verlangt daraufhin geheime Sitzung, da er befürchtet, dass die Diskussion dazu beitragen könnte, das schweizerische Interesse bei künftigen Verhandlungen zu gefährden. Der Antrag vereinigt aber nicht die notwendigen 10 Stimmen auf sich. Von Nationalrat Migy wird beantragt, die Worte zu streichen: «soweit sie bei der gegenwärtigen Sachlage noch Anwendung finden». Diese seien für künftige Unterhandlungen nachteilig, und dadurch werde die Annexion Savoyens sanktioniert. Um Misstrauen zu beseitigen und eine wahre Übereinstimmung zu erzielen, möchte sich Nationalrat Curti nicht nur an die Ansicht der Kommission anlehnen, sondern möchte die Akten der Kommission mit eigenen Augen sehen und stellt des-

[19] Vgl. Kommissionsbericht «B.Bl.», 1860, II., S. 572 ff.
[20] Vgl. «NZZ» vom 12. Juli und 11. Juli 1860.

halb die Ordnungsmotion, es seien die Akten der Kommission allen Mitgliedern öffentlich vorzulegen und es sei die Sitzung zu vertagen. Nur wenn man im Auslande wisse, dass der Bundesrat wirklich der Ausdruck der Bundesversammlung sei, werden die Verhandlungen der schweizerischen Diplomatie vielleicht noch einigen Erfolg haben. Dagegen glaubte Nationalrat Heer, die Motion Curti würde ein vierteljähriges Aktenstudium erheischen; wenn man keine Direktion geben wolle, so solle man den heutigen Verhandlungen den Lauf lassen. Die Ratifikation bleibe immer der Bundesversammlung, wogegen eine Direktion nicht nur der konstitutionellen Stellung des Bundesrates widerspreche, sondern auch dem praktischen Zweck bei der Konferenz. Mit 41 gegen 35 Stimmen wird dann der Verschiebungsantrag und die Vorlegung aller Akten vor die Bundesversammlung beschlossen[21].

Am 12. Juli wurde die Debatte fortgesetzt. Nationalrat Camperio will die Vollmachten so limitieren, dass der Bundesrat keine Konvention eingehe, welche unserem Recht Eintrag tue und welche nicht neue Garantien enthalte, die unsere Unabhängigkeit sichern[22]. Nationalrat Furrer, der sich allgemein auf den Standpunkt stellt, dass es um so besser sei, je weniger gesprochen werde, ist mit diesem Antrag nicht einverstanden. Gegen Misstrauen gebe es ein besseres Mittel, man könne beschliessen, dass der Bundesrat nicht wie bei der Neuenburger Frage den abgeschlossenen Vertrag zur Ratifikation vorlege, sondern das Projekt des Vertrages. Nationalrat Karr sieht im Kommissionsantrag eine Lücke, man gebe dadurch dem Bundesrat Vollmacht, man genehmige aber nicht die vom Bundesrat eingeschlagenen Mittel und Wege; die Unterhandlungen des Bundesrates, welche ganz im Sinne der Bundesversammlung gewesen seien, sollten ausdrücklich genehmigt werden. Nationalrat Segesser glaubt, dass alles, was der Bundesrat unter den gegenwärtigen Umständen tun kann, er ohne besondere Vollmachten vermöge, kraft seiner konstitutionellen Kompetenz. Dies sei schon im März die Ansicht des Votanten gewesen; er vindiziere eben dem Bundesrat die Initiative, der Bundesversammlung aber das Recht der freien Beurteilung. Einstimmig werden schliesslich die Anträge der Kommission angenommen[23].

Am 19. Juli diskutierte der Ständerat die Savoyerfrage. Hier verlangt Ständerat Dubs im Namen der Kommission Erteilung der

[21] Zur Verhandlung vom 10. Juli vgl. «NZZ» vom 13. und 11. Juli.
[22] Nationalrat Camperio zog später den Antrag zurück.
[23] Vgl. zu den Verhandlungen vom 12. Juli «NZZ» vom 13. und 14. Juli.

Vollmachten. Die Frage Eschers, betreffend Weisungen der Bundesversammlung für die zukünftige Konferenz, stellt auch er, und auch er ist der Ansicht, dass man dem Bundesrat die Freiheit der Aktion nicht nehmen wolle, bemerkt aber immerhin: «Indem die Kommission also beantragt, die verlangten Vollmachten dem Bundesrat mit Vertrauen neuerdings in die Hand zu legen, spricht sie lediglich den Wunsch aus, es möchte der hohe Bundesrat dafür besorgt sein, ein bevorstehendes, positives oder negatives Resultat der Unterhandlungen so rechtzeitig der Bundesversammlung zur Kenntnis zu bringen, dass dieser noch die Möglichkeit eines freien, letzten Entscheides nach jenen beiden Richtungen hin bewahrt bleibt. Die Kommission will es übrigens gänzlich dem Ermessen des Bundesrates anheim stellen, ob und inwieweit er diesen Wünschen Folge geben wolle und kann»[24]. Von Ständerat Dubs erfahren wir auch, dass die Kommission wohl einig ist, dem Bundesrat Vollmachten zu erteilen, dass man aber nicht der gleichen Ansicht ist, wie von diesen Vollmachten Gebrauch gemacht werden soll. In einer Erwiderung unterzieht er auch die bundesrätliche Politik einer genauen Kritik und ist der Meinung, dass man die direkten Verhandlungen mit Frankreich zu früh abgebrochen hätte. Auch drückt er sich deutlich darüber aus, dass die Zustimmung am 4. April nicht aus freiem Willen geschah, sondern, dass man es tat, um den Bundesrat nicht vor dem In- und Auslande blosszustellen[25]. Über die Kompetenz des Bundesrates war man anscheinend auch nicht gleicher Meinung. So rügt Ständerat Baumgartner, dass man dem Bundesrat Vollmachten gegeben habe, dass aber der Bundesrat auch ohne diese die notwendigen Kompetenzen schon durch die Verfassung gehabt hätte. Ständerat Dubs sieht hingegen darin keinen Widerspruch, dass der Bundesrat trotz seiner Vollmachten angehalten werde, ein positives Resultat der Bundesversammlung frühzeitig vorzulegen, indem dadurch nur die verfassungsmässige Stellung der gesetzgebenden Räte gewahrt werde, bis dahin aber dem Bundesrat freie Hand gelassen werde.

Nach längerer Diskussion stimmt aber auch der Ständerat einstimmig den Anträgen zu[26].

[24] Vgl. Kommissionsbericht «B.Bl.», 1860, II., S. 612 ff.

[25] Vgl. «NZZ» vom 22. Juli 1860.

[26] Zu den Verhandlungen im Ständerat vgl. «NZZ» vom 22., 23. und 24. Juli 1860. Eine Konferenz der Mächte kam aber wegen Verschiedenheit der Meinungen und dem Entstehen noch viel wichtigerer europäischer Fragen nie zustande. Über die endgültige Lösung der Frage siehe Kapitel 5 dieser Arbeit.

Die Savoyerfrage 1919 und die Zonenfrage

Nach dem Weltkrieg trachtete nun die französische Regierung danach, das völkerrechtliche Servitut aufzuheben und die von ihr im Jahre 1860 geschaffenen Zonen neu zu regeln. Für letzteres hatte sie sich bereits in der Konvention von 1881 ein Kündigungsrecht vorbehalten[1]. Im gleichen Art. 435 des Versailler Vertrages[2], der die Neutralität der Schweiz erneut anerkannte und als internationale Vereinbarung zur Erhaltung des Friedens darstellt — was für den Beitritt zum Völkerbund von grosser Bedeutung war[3] —, wird festgestellt, dass die Regelung nicht mehr der Zeit entspräche und es der Schweiz und Frankreich vorbehalten sei, diese Frage zu regeln. Der Bundesrat gab zwar seine Zustimmung zu diesen Artikeln nur unter den verschiedensten Vorbehalten[4], doch waren auch hier wesentliche Schritte getan, als die Frage zum ersten Mal vor das Parlament kam.

In der ausserordentlichen November-Session 1919 beriet dann die Bundesversammlung über einen durch Botschaft des Bundesrates vom 14. Oktober 1919 vorgelegten Bundesbeschluss. Es lagen zwei Fassungen vor, die des Bundesrates und die der Mehrheit der Kommission. In der bundesrätlichen genehmigt die Bundesversammlung ein Abkommen zwischen dem Bundesrat und der französischen Regierung im Sinne von Art. 435 des Versailler Vertrages; in der Fassung der Kommission «wird der Bundesrat ermächtigt», dem Art. 435 beizutreten[5]. Es ist damit deutlich ausgedrückt, dass der Bundesrat von sich aus diesen Schritt nicht vornehmen könnte. Man war sogar auch der Ansicht, dass hier der Souverän «Volk» selbst mitzusprechen haben sollte; deshalb stellte Nationalrat Schär den Ordnungsantrag, erst auf die Beratungen einzutreten, «nachdem die Entscheidung des Volkes und der Stände über das bei richtiger gesetzmässiger Erledigung schon längst verabschiedete Volksbegehren betr. die Unterstel-

[1] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 151.
[2] Wortlaut siehe Reichsgesetzblatt, 1919, S. 1315 ff.
[3] Vgl. Kapitel 7 dieser Arbeit.
[4] Anlage I zu Art. 435 des Versailler Vertrages a. a. O.
[5] Die genaue Fassung siehe Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 957 ff.

lung von Staatsverträgen unter das Referendum, gefallen ist»; und es wurde der Wunsch ausgedrückt, dass bis zu jenem Zeitpunkt das Abkommen in die Form des Staatsvertrages gekleidet werden soll, damit es eben der Abstimmung des Volkes unterliege. Nationalrat Schär zog dann aber seinen Antrag zurück, da der Kommissions-Präsident erklärte, dass nach seiner Auffassung nichts entgegenstehe, dem Beschluss eine Referendumsklausel beizufügen. Über die bundesrätliche Politik gab es neben sehr lobenden Worten auch Bemerkungen wie folgende: «So sehr wir die schwierige Lage des Bundesrates im gegebenen Zeitpunkt verstehen, so sehr wir auch das Erreichte in seinem Wert für uns zu würdigen wissen, müssen wir doch an der Auffassung festhalten, dass es nicht notwendig gewesen sein sollte, die Anerkennung unserer Neutralität so förmlich zu erhandeln»; und zwar war es der Kommissions-Präsident Lohner selbst, der so sprach.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Gesamtheit der diplomatischen Verhandlungen, die in dieser Frage gepflogen wurden, einzutreten; übrigens sagte Ständerat Böhi selbst: «Ein klares Bild über den Verlauf der Verhandlungen kann man sich auf Grund des dürftigen Aktenmaterials überhaupt nicht machen»[6]. Eine gewisse Erklärung dafür gibt Bundesrat Motta, indem er gesteht, dass selten Verhandlungen « si dures, si délicates, si âpres et si difficiles »[7] geführt worden seien. Wichtig ist nur, dass der Bundesrat ohne Befragung der Bundesversammlung Kompensationen angeboten hat, von denen die Schweiz kaum mehr hätte abgehen können. Eine Situation, die denn auch zu innen- und aussenpolitischen Spannungen führte.

In der Gesamtabstimmung nahm dann aber der Nationalrat mit 68 gegen 23 Stimmen den Bundesbeschluss in der Fassung seiner Kommission an. Der Ständerat jedoch befasste sich nicht mehr damit, sondern verschob die Behandlung der Frage bis nach Abschluss des Zonenabkommens vom 7. August 1921.

Aus langen Verhandlungen zwischen dem Bundesrat und der französischen Regierung[8] ging das Zonenabkommen vom 7. August 1921 hervor[9]. Der Bundesrat war der Ansicht, dass das genannte Abkommen «der Schweiz Gegenwerte und Bürgschaften» biete,

[6] Steno. Bull. Ständerat, 1922, S. 97.

[7] Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 158.

[8] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 1921 in «B.Bl.», 1921, IV., S. 530 ff.

[9] Text des Abkommens «B.Bl.», 1921, IV., S. 562 ff.

«die einen hinreichenden Grund bilden, um auf die berechtigten Forderungen nach unbedingtem Zurückzug der französischen Zollinie auf die in Art. 1 des Pariser Vertrages vom 20. November 1815 und des Art. 3 des Turiner Vertrages vom 6. Mai 1816 festgelegte Linie zu verzichten»; deshalb beantragte er in der Botschaft vom 10. Oktober 1921, dem Abkommen zuzustimmen.

In beiden Räten fehlte es aber diesmal nicht an reger Opposition. So behauptete Ständerat Böhi, es handle sich bei vorliegendem Abkommen um die zweite Rate an Frankreich für die Aufnahme unserer Neutralität in den Art. 435 des Versailler Vertrages; wobei er unter der ersten Rate den Verzicht auf die Neutralität Savoyens verstand. Im weitern behauptete er, dass der Bundesrat erschrocken sei, «als er gewahr wurde, welche Konsequenz die französische Regierung zu ziehen sich anschicke aus der mit Zustimmung des Herrn Bundespräsidenten Ador bei den Verhandlungen in Paris in den Art. 435 aufgenommenen Feststellung, die Bestimmungen der Verträge von 1815 betr. die zollfreien Zonen entsprächen den heutigen Verhältnissen nicht mehr. Man hat ferner den Eindruck, der Bundesrat habe das von seinem Präsidenten gemachte Zugeständnis nicht mehr sabotieren können, sondern sich darauf beschränken müssen, dasselbe mit den Bemerkungen und Vorbehalten der Note vom 5. Mai 1919 möglichst unschädlich zu machen»[10].

Im Nationalrat bekämpfte man den Antrag von sozialdemokratischer Seite sogar grundsätzlich und mit Ausdrücken, die zeigen, dass das Parlament sein Kontrollrecht gelegentlich in einer Weise ausübt, die eine sehr scharfe Kritik an der bundesrätlichen Politik bedeutet. Man sprach von einem «Attentat auf unser Recht». Man warf dem Bundesrat eine «unglaubliche Nachgiebigkeit» vor. In einem Votum von Nationalrat Reinhard heisst es: «... dass hier eine Politik getrieben wurde, für die wir auch nicht eine Spur von Mitverantwortung tragen wollen. Die Kette diplomatischer Fehler, um nicht Schärferes zu sagen, hat schon in den Jahren 1915, 1916 und 1917 begonnen ...» Der selbe Redner warf dem Bundesrat vor, dass er nicht gerüstet war zu einem Kampf, den er kommen sah und fragte: «Wozu haben wir eigentlich einen Gesandten in Paris ... Warum ist es unserer doch sehr hoch entwickelten Geheimdiplomatie im Bernerhof und im Hotel «Bellevue» während des Krieges nicht gelungen, etwas aus den Herren Diplomaten herauszubekommen?...»

[10] Steno. Bull. Ständerat, 1922, S. 97.

Der Bundesrat sei überrumpelt worden, behauptete er weiter. Vielleicht wisse er nicht einmal, was der von ihm bevollmächtigte Bundespräsident Ador in Paris gemacht habe. Anerkennenswert sei zwar, dass es den Bemühungen von Bundespräsident Ador gelungen sei, den Art. 435 abzuändern. Dass sich aber die Auslegung durch die beiden Länder diametral gegenüberstünden, zeigten die beiden Anlagen zum Versailler Vertrag[11].

Man behauptete sogar, dass durch Annahme dieses Abkommens die Volksabstimmung vom 16. Mai 1920 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund in Frage gestellt sei, und man beruft sich auf einen hohen Völkerbundsfunktionär Jean Martin, der im « Journal de Genève » schreibt: « Le danger de voir exploiter contre la Société des nations le mouvement lancé contre la convention du 7 août subsiste encore. La proposition de M. Nicole au Grand Conseil de prier les Chambres fédérales de ne pas ratifier les dispositions de l'art. 435 du Traité de Versailles le prouve, car il est clair que, combattre cet article, c'est remettre en cause le vote du 16 mai 1920; la Suisse ne peut à la fois se prévaloir des avantages que lui confère l'art. 435 et en repousser les clauses qui lui sont moins agréables»[12].

Bundesrat Motta tritt dann in seiner Rede auf die Vorwürfe ein und erklärt u. a.: « Lorsque M. Ador s'est rendu à Paris en avril 1919, il a agi en conformité absolue avec les vues du Conseil fédéral. Je tiens à le déclarer ici d'une manière solennelle ... j'affirme ici que la conduite de M. Ador à Paris a été conforme aux désirs et surtout aux instructions précises du Conseil fédéral ... J'ai, semble-t-il, donné suffisamment de détails et cité assez de faits — je pourrais en donner davantage si je voulais — pour vous persuader qu'il n'y a probablement dans l'histoire diplomatique de la Confédération que peu d'exemples de négociations poursuivies avec une telle patience et une telle ténacité. » Zum Problem der Verbindung des Zonenabkommens mit der Völkerbundsfrage äusserte er sich am Schluss seiner Ausführungen: « Je crois vous avoir démontré aussi que s'il se trouve parmi vous — je ne le pense pas, mais cela est possible — des personnes qui désirent saisir l'occasion de notre discussion sur la Convention des zones pour remettre en quelque sorte en question la situation de la Suisse dans la Société des nations; elles font œuvre vaine, inutile et stérile. Vous pouvez donc examiner la

[11] Vgl. die beiden Anlagen im Reichsgesetzblatt, 1919, S. 1316 ff.
[12] Aus «Journal de Genève», 7 mars 1922.

question des zones en toute indépendance d'esprit, pour elle-même, et en la séparant de tous les autres points, objets des contestations qui ont surgi entre vous à son sujet[13].»

In der Schlussabstimmung wurde das Abkommen durch Bundesbeschluss im Ständerat mit 26 gegen 9 und im Nationalrat mit 75 gegen 62 Stimmen angenommen.

Trotzdem die bundesrätliche Politik im Parlament genehmigt wurde, ergriff das Volk aber das Referendum und verwarf in der Volksabstimmung vom 18. Februar 1923 mit einem überwältigenden Mehr von 414 305 Nein gegen 83 892 Ja die Ratifikation des Bundesbeschlusses[14]. Daraufhin blieb dem Bundesrat nichts anderes übrig, als neue, schwierige Verhandlungen mit Frankreich aufzunehmen.

Was war nun aber die Folge dieses negativen Volksentscheides in einer Frage der auswärtigen Politik? Der Ständerat hatte bereits vor dieser Abstimmung einen neuen Entwurf des Bundesrates über den Verzicht der Neutralität Savoyens genehmigt[15], und es hätte nun nur noch die Differenz mit dem vom Nationalrat genehmigten Beschlusse bereinigt werden müssen. Man vermied aber diese Bereinigung, um zu verhindern, dass auch der Verzicht auf die Neutralität Savoyens durch eine Volksabstimmung verworfen würde, denn auch diesem Beschluss war eine Referendumsklausel beigegeben. Man befürchtete, dass durch einen solchen Entscheid die Beziehungen zu Frankreich noch mehr gefährdet würden[16].

1926 wünschte Frankreich, dass die Erledigung des Zonen-Schiedsabkommens erst stattfinden solle nach Erledigung der Neutralitätsangelegenheit seitens der Schweiz. Man beschloss dann im Nationalrat, die Differenz zu bereinigen und Frankreich gegenüber einen Beweis des guten Willens zu geben, in der Hoffnung, dass dann der französische Senat seinerseits das Schieds-Abkommen genehmigen werde. Die Schlussabstimmung wollte man aber auf die nächste Session verschieben, weil man ja eben hoffte, dass bis zu diesem Zeitpunkt Frankreich seinerseits dem Schieds-Abkommen zugestimmt habe. Man glaubte es sich der guten Beziehungen zu Frankreich wegen nicht leisten zu können, einen endgültigen Beschluss zu fassen, gegen den wieder ein Referendum hätte ergriffen werden können.

[13] Steno. Bull. Nationalrat, S. 160, 163, 161.

[14] Über die damalige weltgeschichtliche Situation und die eventuellen Beweggründe des Souveräns haben wir uns hier nicht auszusprechen.

[15] Vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1921, S. 494 ff.

[16] Referat von Nationalrat Lohner am 31. März 1927; Steno. Bull., S. 193 ff.

Man fürchtete, dass die Misstimmung des Volkes über die verzögernde Haltung Frankreichs in der Annahme des Schiedsvertrages sich in einem Referendum Luft machen könnte[17].

Der Wunsch des Nationalrates, dass Frankreich seinerseits das Schiedsabkommen genehmige, erfüllte sich nicht; in der nächsten Session stand man vor der gleichen Lage[18]. Man wollte die Schlussabstimmung nun aber doch vornehmen. Die Kommission der beiden Räte beantragte aber einen Art. 2 in den Bundesbeschluss aufzunehmen, nach welchem die in Art. 1 vorgesehene Verzichtserklärung erst nach dem Austausch der Ratifikationsurkunden zu der zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossenen Schiedsordnung betreffend die freien Zonen abzugeben sei. Damit sollte die gleichzeitige Erledigung der beiden Fragen ermöglicht werden. Dieser Antrag wurde in beiden Räten angenommen und daraufhin mit grossem Mehr der Bundesbeschluss[19]. Dieses Mal lief dann die Referendumsfrist unbenützt ab. Dadurch war die Frage der Neutralität Savoyens erledigt.

Wir haben hier einen Fall, der zeigt, dass unser Referendum die Aussenpolitik sehr erschweren kann. So sagte Nationalrat Logoz: « Nul ne respecte plus que moi les droits constitutionnels de notre peuple. Néanmoins, laissez-moi vous dire, en terminant, pourquoi, dans le cas particulier, une demande de referendum serait l'acte le plus directement contraire aux intérêts les plus évidents de notre pays ». Würde das Referendum ergriffen, führte Nationalrat Logoz weiter aus, und der Bundesbeschluss durch das Volk angenommen, dann wäre es ein unnützer Zeitverlust; würde das Volk den Bundesbeschluss ablehnen: « Ce serait tout d'abord le compromis des zones ruiné, le traité général d'arbitrage que nous avons conclu en 1925 avec la France, ruiné également; la Suisse elle-même diminuée, déconsiderée au point de vue international et par surcroît — cela n'est pas moins grave et c'est un danger qu'il est encore temps de

[17] Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 193 ff; Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 150.

[18] Der Senatsausschuss für auswärtige Angelegenheiten hatte zwar unterdessen den einstimmigen Beschluss gefasst, dem Schiedsvertrage zuzustimmen; eine Tatsache, die dem Bundesrat durch den französischen Botschafter mitgeteilt wurde und die dann der Bundesrat dem Parlament mitteilte, weil er darin eine gewisse Gewähr für die endgültige Annahme sah. Vgl. Referat Lohner, Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 295.

[19] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 294/307, 409. Vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1927, S. 131/133, 155.

signaler et qu'il est de nom devoir de signaler ici... Ce serait notre pays profondément troublé à l'intérieur... En vérité Messieurs, une demande de referendum lancée contre l'arrêté que les Chambres fédérales sont appelées à voter maintenant au sujet de la neutralité de la Savoie, ne serait-ce pas le moyen le plus sûr de discréditer à jamais notre institution constitutionnelle du referendum en matière de traités internationaux[20] ». Er drückte dann aber zum Schlusse seinen Glauben aus, dass « le bon sens du peuple suisse » unser Volk diesen Fehler nicht begehen lasse, und dieser Glaube wurde auch nicht enttäuscht.

Die Frage der Zonen war aber dadurch noch nicht entschieden. Greifen wir wieder etwas zurück: Frankreich antwortete im Gegenteil am 10. November 1923 mit einer rechtswidrigen Lösung, indem es den Zollgürtel einfach von sich aus verschob, was in der Schweiz natürlich einen sehr peinlichen Eindruck auslöste. Nach erneuten Verhandlungen legte der Bundesrat mit Botschaft vom 25. November 1924[21] den Räten die mit Frankreich geschlossene Schiedsordnung vor.

In der Frühjahrs-Session 1925 wurde die Frage behandelt. Das Eintreten wurde stillschweigend beschlossen. Hingegen stellte Nationalrat Reinhard den Antrag, dass nicht, wie dies der Bundesbeschluss in Art. 1, Abs. 2[22] vorsieht, der Bundesrat zuständig sei für die Regelung der Fragen des Art. 2, Abs. 2[23] des Schiedsabkommens, sondern das Parlament. Es handelte sich um die Bestimmung der Menge der einzuführenden Waren, falls der Spruch eine zollfreie Einfuhr oder ermässigte Ansätze vorsehen würde. Nationalrat Reinhard war der Auffassung, dass das Parlament die Interessen der Konsumenten besser vertrete als der Bundesrat, weil im Parlament die Sozialdemokraten ein Mitspracherecht hätten, nicht aber im Bundesrat. Im übrigen drückte sich aber diesmal sogar Nationalrat Reinhard zu Gunsten des Bundesbeschlusses aus, und dieser wurde ohne Opposition angenommen, nachdem der Antrag Reinhard abgelehnt worden war[24]. Auch im Ständerat erfolgte dann einstimmige Annahme[25]. Das nach Art. 89, Abs. 3 der Bundesverfassung vor-

---

[20] Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 299.
[21] «B.Bl.», 1924, III., S. 952.
[22] Wortlaut a. a. O., S. 954.
[23] Wortlaut a. a. O., S. 954.
[24] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1925, S. 54.
[25] Vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1925, S. 97.

gesehene Referendum wurde nicht ergriffen, so dass die Genehmigung in Rechtskraft erwachsen konnte. Im März 1928 wurde dann das Abkommen auch vom französischen Senat genehmigt und daraufhin dem ständigen Gerichtshof im Haag mitgeteilt. Hier ging dann wirklich Recht vor Gewalt, denn der Gerichtshof bestätigte, dass Art. 435 des Versailler Vertrages die Zonen nicht aufgehoben habe und dass die alten Verträge zu Recht bestehen[26].

[26] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 171; Geschäftsbericht, 1928, S. 32; Commission Permanente de Justice International Recueil des arrêts, Serie A Nr. 22.

Abbruch der diplomatischen Beziehungen zum Heiligen Stuhl und deren Wiederaufnahme

Die Beschlüsse des vatikanischen Konzils vom 18. Juli 1870 über die Unfehlbarkeit und den Universalepiskopat des römischen Papstes entfachten in der Schweiz den «Kulturkampf»[1]. Dabei schlossen sich diejenigen Katholiken, die sich diesen Beschlüssen nicht unterziehen wollten, zu einer christkatholischen Kirche der Schweiz zusammen. Als nun einzelne schweizerische Kantone durch Gesetz allen katholischen Gemeinden die freie Wahl ihrer Pfarrer zusprachen, erliess Papst Pius IX. am 21. November 1873 ein in scharfen Ausdrücken gehaltenes Breve: «Etsi multa luctuosa»[2], welches «diese staatlichen Gesetze verdammte und als nichtig erklärte»[3]. Daraufhin brach der Bundesrat mit Note vom 12. Dezember 1873[4] an den Geschäftsträger des Heiligen Apostolischen Stuhles die bereits gespannten Beziehungen zu diesem ab, worauf der Geschäftsträger die Schweiz verliess[5]. Mit Kreisschreiben vom 13. Dezember teilte der Bundesrat diese Massnahme den eidgenössischen Ständen mit[6]. Zur Vornahme dieses Schrittes äusserte sich der Bundesrat gegenüber der Bundesversammlung in seinem Geschäftsbericht unter anderm, dass er überdies «der Unterstützung der öffentlichen Meinung und der Gutheissung ihrer hohen Behörde gewiss» war, da ihn dieselbe schon zu wiederholten Malen eingeladen hätte, die Frage der Aufhebung der Nuntiatur zu prüfen[7]. Die zur Prüfung des Geschäftsberichtes eingesetzte ständerätliche Kommission billigte dann auch — mit

[1] Näheres vgl. Fleiner, S. 327 und die von ihm zit. Autoren.

[2] Abgedruckt bei Augustin Keller «in rei memoriam», 1893, S. 1 ff.; Archiv für katholisches Kirchenrecht, Bd. 30, S. 186.

[3] Fleiner, S. 327.

[4] Note in «B.Bl.», 1873, IV., S. 549.

[5] Über die Vorgeschichte dieser Massnahme vgl. Geschäftsbericht des Bundesrates für das Jahr 1873, S. 316 ff.; Gareis und Zorn «Staat und Kirche in der Schweiz», Zürich 1877, § 10, S. 80 ff.

[6] Die Kantone Uri und Nidwalden drückten daraufhin ihr Bedauern aus.

[7] Zit. Geschäftsbericht S. 319.

Ausnahme eines Mitgliedes, das dieser Bemerkung nicht zustimmen wollte — das Vorgehen des Bundesrates ausdrücklich[8].

1920 nahm der Bundesrat die Beziehungen zum Heiligen Stuhl wieder offiziell auf, indem er Mgr. Luigi Maglione als Gesandten erster Klasse — und damit als Doyen des in der Schweiz akkreditierten diplomatischen Korps — anerkannte. Diese Änderung unserer Politik gegenüber der katholischen Kirche wurde aber nur als Akkreditierung eines Gesandten betrachtet und erscheint deshalb bloss im Geschäftsbericht unter der Kategorie der diplomatischen Personalveränderungen[9].

[8] Bericht der Kommission des Ständerates über die Geschäftsführung des Bundesrates von 1873, «B.Bl.», 1874, I., S. 762 ff.

[9] «B.Bl.», 1921, II., S. 50.

Der Beitritt der Schweiz zum Völkerbund

Keine aussenpolitische Frage seit der Einführung der Bundesverfassung war so bedeutend, wie die des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund[1]. Handelte es sich dabei doch darum, die unbedingte Neutralität, die durch Jahrhunderte hindurch das Fundament unserer Aussenpolitik war, aufzugeben und zu der differenzierten Neutralität überzugehen.

Es entstand nun bei der Frage des Eintritts der Schweiz in den Völkerbund das äusserst heikle Problem: ist dieser mit unserer Neutralität vereinbar; denn unsere Neutralität ist im Völkerbundsvertrag in keiner Weise erwähnt[2]. Es gelang dann aber, im Zusammenhang mit der Savoyerfrage[3], wenigstens in dem Friedensvertrag von Versailles, der mit dem Völkerbundspakt zusammenhängt, in Art. 435 konstatieren zu lassen, «dass die zu Gunsten der Schweiz durch die Verträge von 1815 und insbesondere durch die Akte vom 20. November desselben Jahres[4] begründeten Garantien internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen». Dadurch wurde erreicht, dass unsere Neutralität nicht als unvereinbar mit dem Völkerbundspakt erklärt werden konnte, denn Artikel 21 dieses Paktes lautet: «Die internationalen Übereinkommen, wie die Schiedsgerichtsverträge und die regionalen Verständigungen, wie die Monroedoktrine, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, werden nicht als unvereinbar mit irgend einer Bestimmung des gegenwärtigen Völkerbundsvertrages angesehen». Der Bundesrat hoffte nun, trotz Art. 16 des Völkerbundspaktes, der die Mitglieder zu militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Zwangsmassnahmen gegen den festgestellten Friedensbrecher verpflichtet, dem Völker-

[1] Eine Frage von einiger Ähnlichkeit war höchstens die des Beitritts zur Heiligen Allianz, die die Tagsatzung im Jahre 1817 zu beantworten hatte.

[2] Was auch der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. August 1919, S. 573, erwähnt.

[3] Vgl. Kapitel 5 dieser Arbeit.

[4] In den Verträgen vom 20. November 1815 erklärten die europäischen Mächte: «dass die Neutralität und die Unverletzlichkeit der Schweiz, sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss im wahren politischen Interesse Europas liegen».

bund unter Wahrung einer absoluten Neutralität beitreten zu können[5]. Der oberste Rat der alliierten Mächte war aber der Ansicht, dass diese Frage einer speziellen Prüfung vorbehalten werden müsse. Die darüber gepflogenen Besprechungen[6] gipfelten in der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920, in der die immerwährende Neutralität der Schweiz mit dem Völkerbund vereinbar erklärt wurde. Gleichzeitig nahm aber der Völkerbund die Versicherung unserer Vertreter, der nach London gesandten Herren Ador und Huber, zur Kenntnis, dass sich die Eidgenossenschaft verpflichtet, an den kommerziellen und finanziellen Sanktionen des Völkerbundes gegen bundesbrüchige Staaten teilzunehmen. Damit war aber ein neuer Begriff der Neutralität geschaffen worden, der der differenzierten Neutralität, die man auch mit dem Ausdruck «militärisch neutral, wirtschaftlich völkerbundstreu» umschrieben hatte.

Der Bundesrat hatte also bereits einen sehr wichtigen Schritt von sich aus getan, ohne dass dabei die Bundesversammlung Stellung bezogen hätte. Ebenso hatte der Bundesrat schon in seiner Note[7] an den Präsidenten der Friedenskonferenz (Clemenceau) erklärt: «Ich benütze diesen Anlass, um Ihnen mitzuteilen, dass die Schweiz es als eine grosse Ehre betrachten würde, ihr Gebiet zur Verfügung zu stellen für den Fall, dass der Völkerbund seinen Sitz in unserem Land aufzuschlagen gedächte.» Dazu bemerkte später Ständerat Brügger: «Ja, ist die Schweiz gefragt worden, ob sie es sich zur grossen Ehre anrechnet? Ich weiss nichts davon. Es wäre vielleicht gut gewesen, wenn man sie gefragt hätte, bevor man sich zu diesem Schritt entschlossen hat. Der erste Schritt zum Beitritt in den Völkerbund war damit geschehen; wir sind eigentlich schon darin, wir brauchen gar nicht mehr einzutreten. In einem Rapport von Ende April 1919 an den Bundesrat heisst es: « La Suisse refusant d'adhérer à la Ligue des nations en perdrait le siège ». Wie ist das gekommen? Nun, das ist eben in Paris so gekommen. Paris ist eine gefährliche Stadt, dem Präsidenten der grossen amerikanischen Republik sind in Paris alle seine vierzehn Punkte abhanden gekommen und unserem Bundesrat seine Neutralität. Da hat man den Begriff der differenziellen Neutralität erfunden[8].»

---

[5] Vgl. Gut, exakte und vollständige Neutralität, S. 4.

[6] Näheres siehe Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 in «B.Bl.», 1919, IV., S. 541 ff., speziell S. 568 ff.

[7] Vgl. Note vom 22. März 1919.

[8] Steno. Bull. Ständerat, 1919, S. 573.

Die Bundesversammlung konnte sich erst äussern, als im November 1919 in einer ausserordentlichen Session die grosse Völkerbundsdebatte stattfand. Nach langen Verhandlungen über das Problem des Beitrittes an sich, bei dem der differenzierten Neutralität eine wesentliche Rolle zukam, ging man dann dazu über, zu erörtern, wer überhaupt zuständig sei, eine solch wesentliche Änderung unserer Aussenpolitik vorzunehmen. Nur dies berührt unser Thema.

Es war eine Frage, die in der Verfassung nicht geregelt ist, an die der Verfassungsgesetzgeber gar nicht hat denken können[9]. Deshalb hielt es der Bundesrat für «eine politische Pflicht der Behörden, sich an die Instanz zum Entscheid zu wenden, von der sie ihre Befugnisse ableiten»[10]. Das Volk sollte also die endgültige Entscheidung treffen[11]. So kam der Bundesrat darauf, eine Verfassungsrevision vorzuschlagen. Das Volk sollte in eine Abstimmung laut Art. 123 der Bundesverfassung einen Verfassungsartikel beschliessen, welcher der Bundesversammlung die Kompetenz gegeben hätte, den Völkerbundsvertrag zu ratifizieren oder nicht. Der Bundesrat sagte aber: «In einer so wichtigen Angelegenheit will das Volk entscheiden, nicht bloss Vollmachten erteilen, wobei es im Ungewissen bleibt, was schliesslich geschieht[12]». Ebenfalls will der Bundesrat dem Volk das Recht der Kündigung und des Rücktrittes vom Vertrag geben[13]. Er behauptet zwar: «Die Ausübung des Kündigungsrechts wird in der Regel als in die Zuständigkeit der Regierung fallend angesehen, die Meinung der Parlamente ist nur zur Knüpfung, nicht aber zur Lösung eines Vertragsverhältnisses erforderlich. Bei diesem Vertragsverhältnis, wie es der Völkerbund darstellt, hat aber die Kündigung bzw. der Rücktritt, in jedem Fall eine so grosse Bedeutung und ist unter

---

[9] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, S. 629 ff.

[10] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, S. 630.

[11] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, S. 627.

[12] Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919, S. 631. Die Frage wurde noch dadurch kompliziert, dass die Schweiz, um als ursprüngliches Mitglied dem Völkerbund beitreten zu können, in einer kurzen Frist eine Erklärung abgeben musste. Die Frist war aber so kurz, dass eine Volksabstimmung innerhalb dieser nicht möglich war. Der Bundesrat beantragte deshalb, eine Erklärung unter Vorbehalt der Genehmigung durch das Volk abzugeben und sagt zur Begründung: «Es wird die Form zu wählen sein, die einerseits so wenig als möglich auch nur den Schein einer Präjudizierung des Volksentscheides besitzt und anderseits als vollgültige Wahrung des Beitrittrechts anerkannt wird».

[13] Lemma 4 der Ziff. I des vorgeschlagenen Verfassungsartikels; vgl. Entwurf zit. Botschaft «B.Bl.», 1919, IV., S. 649.

Umständen noch wichtiger in seinen Folgen als der Beitritt»[14]. Die Ratifikation der Abänderung des Völkerbundsvertrages, sowie die Genehmigung für mit dem Völkerbund zusammenhängende Übereinkünfte jeder Art, wollte der Bundesrat staatsrechtlich dem Abschluss eines Vertrages gleichstellen[15].

Die nationalrätliche Kommission beantragte dann aber, von einer Verfassungsrevision abzusehen, und sich mit einem Bundesbeschluss zu begnügen, der aber nicht nur der Abstimmung des Volkes, sondern des Volkes und der Stände unterbreitet werden soll. Formell wurde dieser Antrag folgendermassen begründet: «Mit der Beitrittserklärung ist der Inhalt des neuen Verfassungsartikels eigentlich schon erledigt, und es ist daher nicht notwendig, in der Verfassung einen Artikel weiter zu belassen, der damit schon ausgeführt ist, dass die Anmeldung erfolgt ist»; und materiell wurde der Standpunkt eingenommen: «So wichtig die Frage des Völkerbundes ist, so handelt es sich doch nicht um einen Verfassungsgrundsatz, sondern um die Anwendung von Ziff. 5 des Art. 85 der Bundesverfassung. Es handelt sich um einen Vertrag oder um ein Bündnis mit dem Ausland, aber nicht um einen Verfassungsgrundsatz, der neu eingeführt worden wäre»[16]. Gleich wie für den Eintritt, sollte auch bei einem Rücktritt oder bei einer Kündigung vorgegangen werden. Für die Ratifikation der Abänderung des Völkerbundsvertrages, sowie für die Genehmigung von den mit dem Völkerbund zusammenhängenden Übereinkünften jeder Art beantragte die Kommission, die Bestimmungen der Bundesverfassung über den Erlass von Bundesgesetzen zur Anwendung zu bringen. Es wäre hier also schon eine weitgehende Mitwirkung des Volkes in Aussicht genommen, obwohl damals noch kein Recht des Volkes beim Abschluss von Staatsverträgen (Art. 89, Abs. 3) bestand. Schliesslich schlug die Kommission vor, den Art. 121 der Bundesverfassung, die Volksinitiative, auch für die Kündigung des Völkerbundsvertrages als anwendbar zu erklären. Diese Vorschläge der Kommission wurden nicht bestritten, und der Bundesrat selbst zog seinen Antrag zurück und stimmte dem Vorschlag der Kommission zu[17]. Auch der Ständerat und der Nationalrat stimmten miteinander überein. Ständerat Böhi vertrat allerdings die Auffas-

[14] Zit. Botschaft S. 633.

[15] Lemma 3 der Ziff. I des vorgenannten Verfassungsartikels.

[16] Rede des deutschen Berichterstatters Spahn, Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 945.

[17] Vgl. Rede Bundesrat Calonders, Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 948.

sung, dass eine Verfassungsrevision notwendig wäre. Er begründete dies damit, dass die Frage des Beitrittes nach Art. 85, Ziff. 5 in die Kompetenz der Bundesversammlung falle. Wenn die Bundesversammlung die grosse Verantwortung nicht tragen wolle, so müsse die durch die Verfassung geregelte Kompetenzausscheidung geändert werden, also eine Verfassungsrevision durchgeführt werden.

Die Wahl der Delegierten des Völkerbundes und deren Instruierung

Eine für unser Thema sehr wichtige Diskussion entstand, als Nationalrat Schär beantragte, die Wahl, die Abberufung und die Instruktion der der Schweiz im Völkerbund zustehenden Vertreter durch die Bundesversammlung vornehmen zu lassen. Er begründete diesen Antrag damit, dass diesen Delegierten viel weitere Kompetenzen zukommen als einem gewöhnlichen schweizerischen Gesandten; es könne sich hier um Krieg und Frieden handeln, und dazu sei die Bundesversammlung laut Art. 85, Ziff. 6 kompetent. Die Kompetenzen im Völkerbund seien noch nicht geregelt, und es stelle sich die Frage, ob sich diese mit denjenigen decken, die dem Bundesrat durch Art. 102 zukommen. Man dürfe wohl den Satz aufstellen: «dass es sogar gemäss Art. 84 der Bundesverfassung selbstverständlich sei, dass die Bundesversammlung diese neue Institution zu bewachen habe». Mit den vierzehn Punkten Wilsons hätte übrigens das Zeitalter der Geheimdiplomatie aufgehört[1]. Bundesrat Calonder lehnte den Antrag ab und behauptete: «Gemäss unserer Verfassung sind die Gewalten zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat konsequent und genau getrennt, in dem Sinn, dass der Bundesversammlung keine Verwaltungskompetenzen zustehen, und dass insbesondere die Führung aller auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundesrates ist. Ohne auf weitere Bestimmungen der Verfassung einzutreten, erwähne ich nur Art. 102 der Verfassung, Ziff. 8 und 9. Sie lauten: ‚Er wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt'. ‚Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz.' Diese Bestimmungen sind so klar, dass jede Ausführung darüber unnötig erscheint. Wenn sie den Antrag Schär annehmen wollen, so müssen sie diese Bestimmungen abändern. Sie müssen eine ausdrücklich neue Bestimmung in die Verfassung auf-

[1] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 947 ff.

nehmen, wonach ausnahmsweise für die auswärtigen Beziehungen, welche den Völkerbund betreffen, nicht der Bundesrat kompetent ist, sondern der Nationalrat, sei es im ganzen, sei es nach bestimmten Richtungen hin . . .» Bundesrat Calonder ersuchte dann, die Frage einer Kommission zum Studium zu überweisen. Psychologisch erklärte sich der Bundesrat diesen Antrag aus dem Vergleich mit Amerika und sagt dann darüber: «Aber vergessen Sie nicht, dass die Stellung des amerikanischen Staates ganz anders ist, als die Stellung des Nationalrates und des Ständerates. Der amerikanische Senat teilt sich mit dem Präsidenten in die Führung der auswärtigen Angelegenheiten. Daher gewisse Konflikte und gewisse Schwierigkeiten, die wir ja von hier aus erkennen. Im Gegensatz zu der amerikanischen Verfassung hat die schweizerische Verfassung der Bundesversammlung, d. h. dem Nationalrat und dem Ständerat keine Verwaltungsbefugnisse eingeräumt; im Gegensatz zu der Verfassung von Nord-Amerika sind bei uns die Kompetenzen klar geschieden. Nur die Exekutive, nur der Bundesrat hat bei uns die auswärtigen Angelegenheiten zu vertreten, wie überhaupt nur der Bundesrat eine Verwaltungstätigkeit ausüben kann. Im Gegensatz zur Bundesversammlung, die nur Aufsichtsbehörde, Kontrollbehörde ist[2].»

«Nun haben wir in der Verfassung konsequent den Grundsatz durchgeführt, dass die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundesrates ist . . . Gemäss Art. 102, Ziff. 8 und 9 der Bundesverfassung ist der Bundesrat allein kompetent zur Wahrung aller ausländischen Beziehungen und zur Besorgung aller auswärtigen Geschäfte. Es ist ein Einbruch in diese Verfassungsbestimmungen, wenn sie hinsichtlich unserer Beziehungen zum Völkerbund eine Ausnahme dekretieren»[3].

So klar scheint allerdings die Regelung der Kompetenzen in der Verfassung auch den Nationalräten Forrer und Micheli nicht zu sein, doch beantragen sie nur die Wahl der Delegierten, nicht aber die Instruktion derselben durch die Bundesversammlung, welcher Antrag dann auch angenommen wurde[4].

Im Ständerat vertrat Ständerat Wettstein, allerdings mehr aus Gründen der Demokratisierung des Völkerbundsvertrages, und weil er in unserer Vertretung in Genf mehr eine Vertretung des Volkes

[2] Rede Bundesrat Calonder, Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 948.
[3] Rede Bundesrat Calonder, Steno. Bull. Ständerat, 1919, S. 617.
[4] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 950.

als der Regierung sehen wollte, die Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Der Antrag wurde dann aber nicht angenommen, nachdem Bundesrat Calonder versichert hatte, dass durch Ablehnung noch kein Präjustiz entstehe.

Vor der Schlussabstimmung beschloss dann aber auch der Nationalrat die Streichung des Antrages zu Gunsten eines Postulates, das den Bundesrat einlud, diese Frage zu prüfen[5].

Betreffend die Ausführung dieses Postulates interpellierte Nationalrat Grimm am 29. September 1920 und Bundesrat Motta antwortete am 5. Oktober darauf, dass die gleiche Behörde, die die Instruktion erteile, die Wahl der Delegierten vornehmen müsse. Zur ersteren könne aber nur der Bundesrat kompetent sein; wenn einmal der Bundesrat die nötigen Erfahrungen gemacht habe, könne über das Postulat Bericht vorgelegt werden, vorläufig müsse er die Wahl durch die Bundesversammlung ablehnen. Nationalrat Grimm erklärte sich nur teilweise befriedigt. Nationalrat Naine beantragte die Diskussion, diese wurde aber von den Räten abgelehnt.

In dem Bericht über die erste Völkerbundsversammlung kam der Bundesrat nochmals auf die Frage der Instruktion und der Wahl der Vertreter durch die Bundesversammlung zu sprechen[6], bleibt aber bei seiner früheren Ansicht und begründet diese mit Art. 102, Ziff. 8 und mit politischer Zweckmässigkeit. Er bestritt auch die im Parlament geäusserte Ansicht, dass das Verhältnis der Schweiz zum Völkerbund ein ähnliches sei, wie das der Kantone zum Bund. Die Völkerbundspolitik stellt nach ihm kein wesensverschiedenes Gebiet gegenüber unserer sonstigen Aussenpolitik dar[7]. Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates stimmte in ihrem Berichte vom 27. Mai 1921 der Ansicht des Bundesrates zu und erklärte: «Unsere Regierung ist nicht das Ministerium eines Staatsoberhauptes. Sie ist selbst Staatsoberhaupt, sie ist ein Direktorium (Art. 95 Bundesverfassung). Sie muss aus diesen Gründen die volle Verantwortung für die internationale Politik beschlagende Handlungen übernehmen. Wir teilen in diesem Punkt die im Bericht ausgesprochenen Ansichten»[8].

Die Frage war dann aber immer noch nicht erledigt. Bei der Beratung des Geschäftsberichtes von 1920 beantragte die Mehrheit

[5] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1919, S. 1000 ff.

[6] «B.Bl.», 1921, III., S. 497 ff.

[7] Vgl. Geschäftsbericht 1920, «B.Bl.», 1921, II., S. 39 ff.

[8] «B.Bl.», 1921, III., S. 457.

der Geschäftsprüfungskommission eine Motion, nach welcher der Bundesrat die an die Völkerbundsdelegation erteilten Instruktionen der Bundesversammlung bekannt geben sollte. Die sozialdemokratische Minderheit der Kommission war damit ebenfalls einverstanden, wollte aber noch weitergehen, indem sie vom Bundesrat eine Vorlage über die Wahl der Delegierten durch die Bundesversammlung verlangte. Nationalrat Grimm brachte ferner noch eine Motion ein, in der er einen Bericht über den Verlauf der Völkerbundstagungen und über die Ausübung des den Schweizer Delegierten übertragenen Mandates verlangte. Sowohl der Motion von Nationalrat Grimm, wie derjenigen der Kommissions-Mehrheit wollte Bundesrat Motta entsprechen[9]. Hingegen lehnte er die Wahl der Delegierten von neuem ab. Daraufhin wurden diese beiden Motionen angenommen, der sozialdemokratische Minderheitsantrag aber abgelehnt[10]. Auch der Ständerat stimmte den beiden Motionen zu[11], welche dann in den jeweiligen Völkerbundsberichten verwirklicht wurden.

Bei der Wahl der Delegierten nahm der Bundesrat aber Rücksicht auf die verschiedenen grossen Parteien der Schweiz; indem er führende Mitglieder verschiedener Parteizugehörigkeit, auch solche der Opposition, heranzog, wollte er wohl der Delegation den Charakter einer Volksvertretung geben.

[9] Es handelt sich also hier um eine Motion in einer Frage der auswärtigen Politik, der der Bundesrat entsprach.

[10] Prot. Nationalrat, 6. Oktober 1921.

[11] Prot. Ständerat, 20. Oktober 1921.

Die Frage der Anerkennung der Sowjet-Union (U.d.S.S.R.)

Im Frühjahr 1918 bezeichnete die Sowjet-Union einen Vertreter für die Schweiz, der mit seinem Gesandtschaftspersonal in Bern Wohnung nahm. Mit der Sowjet-Gesandtschaft unterhielt der Bundesrat bis zum November 1918 de facto-Beziehungen, die sich allerdings nur in einem mündlichen Verkehr äusserten; der schriftliche Verkehr wurde vermieden. Da die Sowjet-Gesandtschaft im bewiesenen Zusammenhang mit revolutionären und anarchistischen Umtrieben war und der Bundesrat die Mission sowieso nie formell anerkannt hatte, beschloss er am 7. November den Verkehr mit ihr abzubrechen, worüber er eine Presseerklärung abgab. Die Ausreise der Gesandtschaft wurde auf den 11. November festgesetzt[1].

Trotzdem unser Gesandtschafts-Personal in Petrograd längere Zeit zurückgehalten wurde und man unsere in die norwegische Gesandtschaft gebrachten Wertgegenstände geplündert hatte[2], wurde von sozialdemokratischer Seite bereits im Februar 1920 eine Motion betreffend Wiederaufnahme der wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zur Sowjet-Union gestellt. Eine entgegengesetzte bürgerliche Interpellation verwendete sich für die Sicherheit der in Russland zurückgebliebenen Schweizer. Bundesrat Motta lehnte die sozialistische Motion ab, mit der Begründung, dass die Sowjet-Delegation wieder Propaganda machen würde[3].

Im September 1920 verlangte eine sozialistische Motion Schneider die sofortige Wiederaufnahme der Handelsbeziehungen mit der Sowjet-Union. Bundesrat Motta lehnte ab, und der Rat beschloss mit Mehrheit Ablehnung[4].

---

[1] Geschäftsbericht 1918, «B.Bl.», 1919, II., S. 243.

[2] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht Bd. I, S. 192; darüber, dass nie jegliche Beziehung zur U.S.S.R. abgebrochen wurde, vgl. Rede Bundesrat Pilet-Golaz, Steno. Bull., 1944, S. 134.

[3] Prot. Nationalrat, 19. April 1920.

[4] Prot. Nationalrat, 27. Januar 1921.

In der Sommer-Session 1922 wird ein Postulat Huber angenommen, in dem der Bundesrat eingeladen wird, zu prüfen, ob nicht die diplomatischen und Handels-Beziehungen zur Sowjet-Union wieder aufgenommen werden sollten[5]. Im Frühjahr 1924 fragte die sozialistische Fraktion den Bundesrat durch eine Interpellation an, weshalb er dem angenommenen Postulat noch keine Folge geleistet habe[6]. Inzwischen war aber der russische Delegierte an der Friedenskonferenz in Lausanne — zu der er nicht offiziell zugelassen war — am 10. Mai 1923 von einem jungen Russlandschweizer Conradi erschossen worden. Nach einem heftigen Telegrammwechsel zwischen den Regierungen der Schweiz und der Sowjet-Union verhängte diese am 1. Juli 1923 den Boykott über die Schweiz und verbot darin alle Handels- und anderen Beziehungen zu ihr[7]. Bundesrat Motta beantwortete die Interpellation, indem er sich bereit erklärte, auf Verhandlungen einzutreten, sobald die Sowjet-Union den Boykott aufhebe; es sei aber nicht an der Schweiz, den ersten Schritt zu tun.

Die Frage wurde aber in den Räten bereits in der Februar-Session 1926 wieder aufgeworfen. Im Nationalrat wurde sowohl eine bürgerliche, wie eine sozialdemokratische Interpellation gestellt. Die Sozialisten wollten Auskunft über die Verhandlungen zur vollständigen Wiederaufnahme der diplomatischen und Handels-Beziehungen. Von bürgerlicher Seite wurde angefragt, ob es richtig sei, dass der Bundesrat zum dritten Mal das Bedauern betreffend des Falles Worowski ausgesprochen habe, trotzdem die Sowjet-Union nie ihr Bedauern über die Plünderung der schweizerischen Gesandtschaft, die Hinrichtung des Gesandtschaftskanzlers Deutz und die Misshandlungen der Schweizerbürger ausgesprochen habe[8]. Auch diesmal wurde diese Frage beeinflusst, durch die Tatsache, dass auf unserem Boden eine internationale Konferenz abgehalten wurde, und dabei sich die Frage einer russischen Delegation stellte. Bundesrat Motta gab in seiner Antwort die folgenden Tatsachen bekannt: der Bundesrat brachte dem Generalsekretär der Abrüstungskonferenz zur Kenntnis, dass er die sowjetrussische Delegation, wie jede andere Delegation, einreisen lassen werde ohne unser Verhältnis zu diesem Staat zu

[5] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 323/356.

[6] Prot. Nationalrat, 19. Juni 1924 und Steno. Bull. Nationalrat, 1924, S. 527 535.

[7] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 195 ff.

[8] Wortlaut der beiden Interpellationen siehe Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 201 ff.

berücksichtigen. Dies wurde vom Sekretär auch dem Völkerbund zur Kenntnis gebracht. Die französische Regierung erklärte dann der Schweiz, unter welcher Bedingung die russische Delegation an der Konferenz teilnehmen würde. Der Bundesrat nahm die Vermittlung der französischen Regierung an. Den Vorschlag Russlands, die diplomatischen Beziehungen wieder aufzunehmen, lehnte die Schweiz ab. Hingegen auf den andern Vorschlag, ihr Bedauern für den Vorfall Worowski auszusprechen und der Tochter finanzielle Unterstützung auszuzahlen, ging der Bundesrat ein und stimmte der von der französischen Regierung dazu vorgeschlagenen Formel zu. Die Sowjet-Union lehnte aber diese Formel ab. Nach diesen Ausführungen Bundesrat Mottas wurde von sozialdemokratischer Seite die allgemeine Diskussion verlangt, die aber von den Räten abgelehnt wurde[9].

Ein wahres Trommelfeuer von Motionen, Postulaten und Interpellationen musste dann der Bundesrat bei der Beratung des Geschäftsberichtes von 1926 in der Frühjahrs-Session 1927 über sich ergehen lassen. Bedingt durch die Einladung der russischen Delegation an die Weltwirtschaftskonferenz, die wiederum auf schweizerischem Boden stattfand. Die Sowjet-Union hatte jede Teilnahme abgelehnt, solange der Fall Worowski nicht abgeklärt sei. Daraufhin nahm die Schweiz durch ihren Gesandten in Berlin die Beziehungen über diesen Fall mit der russischen Botschaft in Berlin wieder auf.

Ständerat Savoy brachte eine Motion[10] ein, die den Bundesrat einlud, «alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die bolschewistischen Organisationen in die Schweiz eindringen und die durch die Verfassung und die Gesetze des Bundes gewährleisteten politischen und sozialen Einrichtungen beeinträchtigen». Der Ständerat nahm diese Motion an. Nationalrat Perrier ersuchte in seiner Interpellation um Auskunft über die Beweggründe, die den Bundesrat veranlasst haben zum Beschluss des Berliner Protokolls. Und Nationalrat Maunoir fragte, ob der Bundesrat durch diese Haltung der Sowjet-Union ihr zukünftig gestatten wolle, ständige Vertreter bei uns zu haben, und welche Massnahmen er zu treffen gedenke gegen eine allfällige Errichtung einer Propagandazentrale. Nationalrat de Dardell verlangte in einem Postulat zu untersuchen, ob es nicht angezeigt sei, von der Sowjet-Union eine

[9] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1926, S. 124/240.

[10] Bundesrat Motta erklärt dabei, dass der Motion im Ständerat die gleiche Bedeutung zukomme, wie dem Postulat im Nationalrat; vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 476.

moralische Wiedergutmachung für die von uns erlittenen Beschimpfungen zu fordern. Von sozialistischer Seite wurde eine entgegengesetzte Interpellation eingereicht, indem Nationalrat Huber um Auskunft über die Verhandlungen bittet, sowie den Bundesrat anfrägt, ob er es nicht für angezeigt halte, dass die diplomatischen und Handelsbeziehungen zur Sowjet-Union wieder aufzunehmen seien, und an welche Bedingungen der Bundesrat die Wiederaufnahme knüpfen würde. Eine Motion Welti verlangte vom Bundesrat einen dokumentarischen Bericht über die diplomatischen Verhandlungen mit der Sowjet-Union. Und in einem Postulat ersuchte er den Bundesrat zu prüfen, ob nicht die Anerkennung der Sowjet-Union de facto und de jure erfolgen sollte. Bundesrat Motta erklärte dann, dass weder die Anerkennung der Sowjet-Union vorgenommen werden solle, noch die Zulassung einer ständigen Vertretung in der Schweiz vorgesehen sei. Nach lebhafter Diskussion, in der die verschiedensten Anschauungen und Begründungen zum Ausdruck gebracht worden waren, lehnte dann aber der Nationalrat sowohl die Motion des Ständerates, wie sämtliche in seinem Rate vorgebrachten Anträge ab[11].

1933 forderte eine Motion Müller im Namen und im Interesse des «werktätigen Volkes der Schweiz»[12] den Bundesrat auf, die notwendigen Schritte zur de facto und de jure Anerkennung der Sowjet-Union durch die Schweiz vorzubereiten. In seiner Antwort weist Bundesrat Motta darauf hin, dass die Sowjet-Union zu nahe Beziehungen zur dritten Internationale habe und dass, solange dies der Fall sei, die Schweiz die Sowjet-Union nicht anerkennen solle. Die Motion wurde abgelehnt.

Als man 1934 von einer allfälligen Aufnahme Russlands in den Völkerbund zu sprechen begann, stellte Nationalrat Reinhard[13] eine Motion auf Wiederaufnahme der Handels- und diplomatischen Beziehungen mit der Sowjet-Union und verlangte mit seiner Begründung überhaupt eine etwas mutvollere und kraftvollere Aussen-

[11] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 389/409, 410/416, 466/477, 484/498, Geschäftsbericht 1927, S. 36, Burckhardt, Bundesrecht, I., S. 203 ff.

[12] Die Motion lautet: «Die Massen der Werktätigen in der Schweiz, unter denen sich die U.S.S.R. immer stärker Sympathien erfreut, verlangen die offizielle Anerkennung des grossen Arbeiter- und Bauernstaates der U.S.S.R., weil sie den Interessen des werktätigen Volkes in der Schweiz entspricht. Der Bundesrat wird aufgefordert, sofort die notwendigen Schritte zur Anerkennung der U.S.S.R. de facto und de jure vorzubereiten».

[13] Vgl. Prot. Nationalrat, 12. Juni 1934.

politik. In seiner Antwort auf diese Motion sagte dann Bundesrat Motta u. a.: « Ne nous imposez pas, par des votes parlementaires des mesures qui sont de notre compétence. Nous sommes les responsables devant le pays de la politique extérieure. Vous avez le droit de nous contrôler — c'est entendu — nous acceptons ce contrôle. Nous acceptons vos conseils et même très volontiers; mais ne vous mêlez pas directement d'une mesure qui, par sa nature est surtout et avant tout une affaire du Conseil fédéral. Je vous demande donc de repousser la motion de M. Reinhard et de faire confiance sur ce point, comme sur les autres, au Conseil fédéral.»[14] Auch betonte er, indem er ausführte, dass die Aufnahme dieser Beziehungen, wenn Russland dem Völkerbund beitrete, keine Frage des Prinzips mehr sei, sondern eine Frage der Zeit: «Mais le maître du temps est ici le Conseil fédéral»[15]. Die Diskussion brachte keine neuen Gesichtspunkte; die Motion wurde mit Mehrheit abgelehnt.

Auf eine Motion Bodenmann vom 14. Juni 1934 von ähnlichem Inhalt wurde bei ihrer Behandlung am 17. Juni 1935 auf Antrag von Bundesrat Motta gar nicht mehr materiell eingetreten und darauf die Motion abgelehnt[16].

In der Januarsession 1936 verlangten nicht weniger als drei Motionen im Nationalrat die Wiederaufnahme der Beziehungen zur U.S.S.R. Wir haben sie hier aber nur kurz zu berühren, weil die Kompetenzfrage dabei keine massgebende Rolle spielte. Nach einer teilweise leidenschaftlichen Diskussion, in der neben politischen auch wirtschaftliche und ethische Gründe angeführt wurden, zogen Nationalrat Reinhard und Bodenmann ihre Motion zurück, zu gunsten des unterdessen in ein Postulat umgewandelten Antrags von Nationalrat Stäubli. Jedoch auch dieser wurde verworfen. Der Forderung auf Wiederaufnahme der diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen stellte Nationalrat Vallotton in seiner Interpellation die Ansicht gegenüber, der Status quo liege im Interesse unseres Landes.

Ausschliesslich wirtschaftliche Erwägungen lagen dem Postulat zu Grunde, das die Geschäftsprüfungskommission am 8. Juni 1939 stellte. Dieses wurde am 15. Juni angenommen und liegt nun beim Bundesrat.

---

[14] Vgl. zit. Prot.

[15] Vgl. zit. Prot.

[16] Vgl. Prot. Nationalrat, 17. Juni 1935.

Am 24. Februar 1941 wurde zwischen der Schweiz und der U.S.S.R. ein Handelsvertrag abgeschlossen. Dieser besteht heute noch insofern zu Recht, als er von der Schweiz, nicht aber von der U.S.S.R. ratifiziert wurde. Nationalrat Reinhard glaubt, dass «mit diesem Abschluss des Handelsvertrages von 1941 unsere Anerkennung der U.S.S.R. de facto gegeben war. Man kann nicht mit einer Regierung Verträge abschliessen, die man als nicht bestehend ansieht»[17]. Am 27. März 1941 zieht dann auch Nationalrat Nicole seine Motion, die auf Abschluss eines Handelsvertrages ging, zurück, und eine kleine Anfrage desselben Nationalrates über die Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen wurde mit Beschluss vom 13. Juni 1941 vom Nationalrat abgeschrieben, da der Urheber nicht mehr dem Rate angehöre.

Am 22. September 1943 reichte Nationalrat Reinhard eine Motion folgenden Inhalts ein: «Um mit allen Staaten korrekte Beziehungen unterhalten zu können, wird der Bundesrat eingeladen, das den Umständen nach Mögliche zu tun, um die Beziehungen der Schweiz zu Russland (U.S.S.R.) zu normalisieren.» In einer klugen und sehr zurückhaltenden Rede begründet Nationalrat Reinhard seine Motion am 29. März 1944, indem er unter anderm ausführt, dass man sich, wie das Buch von Botschafter Davies gezeigt habe, über Russland im Irrtum befand. Am Ende seiner Ausführungen macht er auch darauf aufmerksam, dass ein negativer Entscheid in der einmal aufgeworfenen Frage — der Bundesrat hätte es in der Hand gehabt, die Diskussion ganz auszuschliessen — zu gefährlichen und tragischen Konsequenzen für unser Land führen könnte; es gehöre aber «zum Gesetz aussenpolitischen Handelns, dass einmal beschrittene Wege keinen Halt, bestimmt aber kein Zurück mehr kennen.» Und er kommt dann zur Ansicht «was heute nötig ist, das ist die klare, saubere Feststellung, dass es unser fester Wille ist, dass es den Grundsätzen unserer Staatspolitik entspricht, so rasch als möglich die Normalisierung unserer Beziehungen zu Russland herbeizuführen, die U.S.S.R. de facto und de jure anzuerkennen.» Wie weit wir infolge der heutigen Verhältnisse aber imstande seien, diesen Willen sofort zu realisieren, wie weit wir in der Wahl des Zeitpunktes frei seien, dies stehe möglicherweise nicht restlos in unserer Entscheidung[18]. In seiner Erwiderung äussert Bundesrat Pilet-Golaz

[17] Steno. Bull. Nationalrat, 1944, S. 130.

[18] Steno. Bull. Nationalrat, 1944, S. 133.

die Ansicht, dass wohl schon das vom Bundesrat angenommene Postulat der Geschäftsprüfungskommission von 1939 zur succesiven Normalisierung der Beziehungen zur U.S.S.R. geführt hätte, wenn nicht der Krieg ausgebrochen wäre. Infolge des Krieges könne man die Frage momentan auch nur in abstracto lösen. Auch wollte er die Motion nur in der Form eines Postulates annehmen, indem er ausführt: «Vous comprendrez et je veux l'espérer son auteur avec vous tous — que le Conseil fédéral n'accueille pas la suggestion de M. Reinhard comme motion ... Vous le comprendrez d'autant mieux que le moule rigide de la motion ne se prête guère aux nécessités pratiques de la politique étrangère dont le gouvernement porte la responsabilité sous le contrôle du parlement. Mais il est disposé, parce qu'elle correspond à ses intentions, à accueillir comme postulat. Il reconnaît volontiers qu'elle fut formulée à termes réfléchis et sages. Il en poursuivra la réalisation avec diligence et vigilance. Il est toujours désireux de normaliser ses relations avec tous les Etats. Il s'y efforce sans relâche, soucieux qu'il est de concilier les réalités politiques avec la neutralité traditionnelle dans l'intérêt supérieur du pays, animé par l'espoir de voir enfin se restaurer la paix et s'établir une loyale et solidaire communauté des peuples»[19].

Der Präsident frägt darauf Nationalrat Reinhard an, ob er mit der Umwandlung der Motion in ein Postulat einverstanden sei. Nationalrat Reinhard hält dies für eine schwere Frage. Zum materiellen Inhalt der Rede von Bundesrat Pilet-Golaz hat er zunächst zu bemerken: «Herr Bundesrat Pilet-Golaz hat auseinandergesetzt, wie aus wirtschaftlichen Beziehungen heraus sich nach und nach auch diplomatische entwickeln könnten. Am Schluss erklärt er im Einverständnis mit meiner Motion ‚il en poursuivra la réalisation avec diligence.' Wenn ich diesen diplomatischen Satz von Herrn Bundesrat Pilet-Golaz in mein geliebtes Deutsch übersetze, so bestehen sicher zwischen dem französischen Ausdruck und dem, was bei uns darunter verstanden werden könnte, gewisse Feinheiten des Unterschiedes. ‚Poursuivra' heisst französisch: ‚nous sommes déjà en route.' Das ist deutsch: Wir haben den Weg schon eingeschlagen, wir werden also weiter gehen. Das ist das Wesentliche. Sodann heisst es: ‚Avec diligence' d. h. offenbar ‚mit einiger Beschleunigung'. ‚Diligences' waren früher Eilposten. Sofern also Herr Bundesrat Pilet-Golaz meiner deutschen Interpretation, die nicht so diplomatisch ist,

[19] Steno. Bull. Nationalrat, 1944, S. 138.

keine Opposition macht, hätte ich nur den Wunsch anzufügen, dass dieses ‚diligence' heisst: Spannen Sie vier schnelle Pferde vor den Wagen!» Was aber das Formelle betreffe, so hätte die Umwandlung eine gewisse Mechanik zur Folge; einmal müsse das Postulat nicht an den Ständerat gehen. Er begehe aber wohl keine Unhöflichkeit gegenüber dem Ständerat, wenn er erkläre, dass angesichts des difficilen Stoffes eine in die Breite gehende Behandlung des Stoffes in den Räten nicht wünschbar sei. Die zweite Folge sei aber, dass auch im Nationalrat «der eiserne Vorhang» herunterfalle, und man dann keine Möglichkeit mehr hätte, ein Wort dazu zu sagen. Davor schrecke er zurück. «Ich möchte nicht meinen Kollegen aus dem Rate durch diesen fast etwas trickmässig anmutenden Schritt, die Möglichkeit nehmen, sich auszusprechen.» Er will deshalb zuwarten, welche Politik der Rat verfolgt. Als dann aber Nationalrat Grimm erklärte, dass die Sozialdemokratische Fraktion mit der Umwandlung einverstanden sei, «weil sie alles ihr Mögliche beitragen möchte, um eine einheitliche Willenskundgebung des Parlamentes zu erreichen», und nachdem sich kein anderer Redner mehr meldete, erklärte sich dann auch Nationalrat Reinhard mit der Umwandlung einverstanden. Damit war das Geschäft erledigt[20].

[20] Steno. Bull. Nationalrat, 1944, S. 138.

Die Rheinfrage

Art. 358 des Versailler Vertrages erkennt Frankreich das Recht zu, das Rheinwasser auf dem ganzen Lauf des Rheines zwischen den äussersten Punkten der französischen Grenze aus dem Strombett abzuleiten und alle für die Ausführung dieses Rechtes erforderlichen Arbeiten auszuführen. Demgegenüber standen nun die Grundsätze der Pariser und Wiener Friedensverträge der Jahre 1814/1815, die die Schiffahrt als frei erklärten von den Orten an, wo der Fluss schiffbar war bis zum Meer. Künftige Kongresse sollten möglichst günstige Bedingungen schaffen für sämtliche Uferstaaten. Sowohl zu dem Kongresse der Zentralkommission sämtlicher Uferstaaten von 1831, wie zu demjenigen von 1868 war aber entgegen der genannten Bestimmung die Schweiz nicht eingeladen worden. Doch bekamen die Bestimmungen des Mannheimer Abkommens von 1868 so allgemeine Bedeutung, dass sich auch der Bundesrat darauf stützen konnte. Als sich der Schiffahrtsverkehr zu Beginn des 20. Jahrhunderts erneut entwickelte, ersuchte die Schweiz 1903 in die Mannheimer Konvention aufgenommen zu werden, was ihr aber nicht gelang. 1918 wurde die Frage wieder aktuell, als der deutsche Plan einer Kanalisation des Rheines zwischen Strassburg und Basel bekannt wurde. Eine Note an das Deutsche Reich, in der der Bundesrat seinen Rechtsstandpunkt auseinandersetzte, wurde des Krieges wegen nicht beantwortet. Hingegen erklärte der Staatssekretär des Reichswirtschaftsamtes, Freiherr von Stein, am 8. Mai 1918, dass die Schweiz nicht in der Lage sei, aus dem Mannheimer Abkommen Rechte abzuleiten. Die Kommission zur Prüfung der Häfen, Wasserstrassen und Eisenbahnfragen der Friedenskonferenz von Paris empfing auch eine Delegation des Bundesrates. In einer Note vom 1. April 1919 wurden in vier Punkten unsere Wünsche dargelegt.[1]. Den drei ersten Punkten wurde in Art. 358 des Versailler Vertrages entsprochen. Wir erhielten dadurch das Recht, in

[1] Genauer Wortlaut siehe im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. sein bisheriges Vorgehen in der Rheinfrage vom 11. August 1922, «B.Bl.», 1922, S. 979.

der Rheinkommission vertreten zu sein und wurden dadurch offiziell als Uferstaat anerkannt. Art. 358 stand aber unserem vierten Punkt diametral gegenüber, in welchem wir ein Verbot der Errichtung von Bauwerken und jeglicher Ableitung des Rheines aus seinem natürlichen Bett verlangten. Zur ersten Sitzung der neuen Kommission am 21. Juni 1920 wurde dann auch die Schweiz eingeladen; sie brachte aber vor Beginn der Verhandlungen Rechtsvorbehalte gegenüber dem Versailler Vertrage an, indem sie erklärte, dass sie durch ihr Eintreten in die Kommission nicht dem Versailler Vertrage zustimme, sie müsse sich die Rechte aus dem Wienervertrag und die ihr allgemein völkerrechtlich zustehenden Rechte vorbehalten. Diese Erklärung stiess auf heftigen Widerstand, und es wurde erklärt, das die Kommission, die rein technischen Charakter habe und auf Grund des Versailler Vertrages zusammengetreten sei, keine diplomatischen Vorbehalte entgegennehmen könne, und die Schweiz nicht als Mitglied der Kommission teilnehmen könne, wenn sie an ihren Vorbehalten festhalte. Man einigte sich dann soweit, dass die Schweiz als Zuhörer teilnahm. Es entstand nun für den Bundesrat die enorm heikle Frage, wie könnte er auf Grund von Art. 358 des Versailler Vertrages der Kommission in Zukunft als Mitglied angehören, zugleich aber seine alten Rechte vorbehalten. Er erliess dazu die nachher in den Räten so sehr angegriffene Note vom 18. November 1920[2]. Der Bundesrat wies darin auf die Bedeutung der alten Regelung für die Schweiz hin, verlangte als Grundlage der Schiffbarkeit in einer allfälligen künstlichen Wasserstrasse den Vergleich mit einem regulierten Rhein; beanspruchte, dass auf einer künstlichen Wasserstrasse die gleichen rechtlichen Ordnungen gelten würden, wie auf dem freien Rhein; und dass die Regulierungsarbeiten zwischen Basel und Strassburg möglichst bald in Angriff genommen würden. In der äusserst diplomatischen Antwort bestätigte die französische Regierung so ziemlich alle Vorschläge der Schweiz, erwähnt aber im gleichen Satz, in dem sie die Mitarbeit der schweizerischen Delegation in der Rheinkommission begrüsst, dass sie «übrigens die Erklärungen in der Note 980 als eine Annahme ohne Vorbehalt der den Rhein betreffenden Bestimmungen des Vertrages von Versailles» betrachte[3].

[2] Genauer Wortlaut Beilage zum zit. Bericht S. 1026.

[3] Vgl. Beilage 6 zum zit. Bericht, die allerdings irrtümlicherweise als Antwort auf die Note vom 18. November 1918 betitelt ist, es sollte heissen Note vom 18. November 1920.

Um die damit heikle Situation nicht noch weiter zu präjudizieren, unterliess der Bundesrat eine Antwort auf diese Note. Nach langen Verhandlungen, auf die wir hier nicht näher eintreten können, in denen aber die Schweiz mit ihrem Vorschlag auf Regulierung des natürlichen Flussbettes nicht durchdrang, kam dann gewissermassen als Kompromisslösung die Resolution vom 10. Mai 1922 zustande, in der die Schweiz dem Ableitungsprojekt von Kembs und der damit verbundenen Rückstauung des Rheines bis zur Birs zustimmte, in der aber auch gewisse Regulierungsarbeiten im natürlichen Flussbett vorgesehen waren[4]. Diese Resolution war als endgültig aufzufassen.

Nach diesem Vorspiel ist es nicht so erstaunlich, dass nach Bekanntwerden des Strassburger Abkommens bei der Beratung des Geschäftsberichtes von 1921 in der Juni-Session von 1922 an der bundesrätlichen Politik starke Kritik geübt wurde. Man befürchtete eben, bei der durch das Strassburger Abkommen geschaffenen Lage, dass zunächst der Kanal noch lange nicht gebaut bliebe und die Regulierungsarbeiten sabotiert würden, und dass bei einem einmal gebauten Kanal, der ganz auf französisches Gebiet zu liegen käme, der internationale Charakter doch nicht derart gewahrt würde, wie dies beim freien Flussbett der Fall ist.

Nationalrat Seiler[5] fragte sich, ob der nach seiner Ansicht durch die Antwort der französischen Regierung auf unsere Note vom 18. November 1920 partielle Beitritt zum Versailler Vertrag in der Kompetenz des Bundesrates stand, und ob es nicht am Platze gewesen wäre, die Bundesversammlung vor dem Beitritt zur Rheinzentralkommission anzufragen. Er befürwortete den in diesem Zusammenhang von Nationalrats-Präsident Blumer gemachten Vorschlag auf Schaffung einer auswärtigen Kommission des Nationalrates, und glaubte, dass es einem Volkswunsch entspräche, bei der Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten eine etwas stärkere Hand des Parlamentes anzuwenden, und er schloss mit den Worten: «Misstrauen erzeugt eben Misstrauen und Zutrauen erweckt Zutrauen. Das gilt nicht nur von dem Verhalten von Mensch zu Mensch, sondern auch von dem Verhalten von Regierung zum Parlament.» Er fragte sich ferner, ob die Strassburger Lösung nicht deshalb zustande gekommen sei, weil unser diplomatischer Dienst versagt habe,

[4] Genauer Wortlaut Beilage 9 zum zit. Bericht S. 1034.
[5] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 356 ff.

weil bei den Regierungen nicht genügend vorgearbeitet worden sei[6]. Äusserst stark war die Kritik von Nationalrat Gelpke[7]: «Das ausserordentliche Fiasko, das wir heute zu beklagen haben, mahnt zur Vorsicht; hat das Parlament denn nicht ein Recht darauf, bei diesen lebenswichtigen Fragen mitzusprechen? Kann der Bundesrat von sich aus anordnen, was er will, mit den Geschicken des Landes spielen, ohne das Parlament zu befragen und einen engen organischen Kontakt mit demselben herzustellen? So ist der Sprechende nur durch Zeitungsnotizen über das Ergebnis der Strassburger Unterhandlungen unterrichtet.» Diese scharfe Kritik von Nationalrat Gelpke erklärt sich vielleicht auch dadurch, dass er noch vor dem Abschluss des Strassburger Abkommens seine Interpellation vom 20. März 1922 gestellt und am 29. März[8] begründet hatte. Er fragte darin den Bundesrat an, ob er an den bisher verfolgten Linien festhalten werde, und ob er die durch die neue Zusammensetzung der Kommission entstandenen Besorgnisse zerstreuen könne. Man müsse befürchten, dass diese die Interessen des Landes nicht mehr wirksam vertreten könne[9]. In der damals über dieser Interpellation entstandenen Diskussion antwortete Bundesrat Chuard u. a.: « Je tiens encore à insister pour éviter toute équivoque. Le Conseil fédéral considère toujours le projet de régularisation comme celui qui doit être défendu à Strasbourg. Il n'a pas modifié ses instructions. Il est prêt à accueillir les observations qu'on peut faire en vue d'améliorer ce projet, mais il n'a pas l'intention ni même le droit de l'abandon-

---

[6] Die diplomatische Schlappe, wie von der einen Seite behauptet wurde, oder der diplomatische Erfolg, wie er von der Seite des Bundesrates angesehen wurde, ist für einen Aussenstehenden natürlich sehr schwer zu beurteilen. Es geht allerdings aus der Savoyerfrage und der Rheinfrage u. E. immerhin hervor, dass die französische Diplomatie sehr gut gearbeitet hat, und man darf sich vielleicht schon fagen, ob unsere Diplomatie in diesen Fällen ebenbürtig war. Wir erlauben uns bei dieser Gelegenheit, auch einmal von Seiten der Studierenden, den Vorschlag zu machen, ob bei der grossen Anzahl unserer Hochschulen nicht eine Möglichkeit bestehen würde, dass eine eigentliche schweizerische Diplomatenschule geschaffen werden könnte. Weder das Konsular-Diplom der Universität Lausanne noch das Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales in Genf scheinen allen Ansprüchen zu entsprechen.

[7] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 362. Nationalrat Gelpke gehörte übrigens längere Zeit der Rheinkommission an und war bei den ersten Verhandlungen dabei. Wir können aber auf diese politischen Details nicht näher eintreten, möchten aber doch darauf aufmerksam gemacht haben.

[8] Vgl. Prot. Nationalrat vom 29. März 1922.

[9] Die Herren Calonder und Gelpke waren zurückgetreten.

ner. Il en reste au point de vue qu'il a admis déjà depuis bien des années et qui, je crois pouvoir le dire, est le juste[10]. »

In allen auswärtigen Fragen hätten wir in den letzten Jahren den kürzeren gezogen, stellte Nationalrat Schär[11] fest. Wir seien zwar ein kleines Land, aber man könnte eventuell durch Verquikkung der Fragen mehr erreichen, da wir sonst jedesmal einzeln geschlagen würden. Demgegenüber glaubte allerdings Nationalrat Tanner[12], dass dies bei unserer bundesstaatlichen Organisation unmöglich wäre, denn Genf hätte wohl kaum zugegeben, dass man auf seine Kosten die Rheinfrage gelöst hätte oder Basel, dass man zu seinen Ungunsten die Savoyerfrage entschieden hätte.

Die Frage, inwieweit der Bundesrat bei seinem Vorgehen zu den einzelnen Schritten kompetent war, wird in der Beratung des bundesrätlichen Berichts[13] über die Rheinfrage in der Dezember-Session 1922[14] behandelt. Schon aus dem Antrage, der im allgemeinen dem Bundesrat sehr zustimmenden Kommissionsmehrheit geht eine gewisse Kritik hervor, wenn es heisst: «Die Schweizerische Bundesversammlung nach Einsicht einer Botschaft ... hält dafür, dass der Bundesrat besser getan hätte, ihr die Rheinfrage in dem Zeitpunkt zu unterbreiten, in dem er die Teilnahme der Schweiz an der Rheinzentralkommission beschlossen hat.» Im übrigen nimmt dann aber die Kommission in zustimmendem Sinne Kenntnis von den vom Bundesrat in dieser Frage getroffenen Massnahmen. Eine erste Kommissionsminderheit nimmt Kenntnis vom Bericht des Bundesrates, stellt fest, dass durch die den Rhein betreffenden Bestimmungen des Versailler Vertrages lebenswichtige Interessen der Schweiz verletzt wurden, «bedauert, dass der Bundesrat vor seiner Entscheidung über die Beteiligung der Schweiz an der Rheinzentralkommission nicht die Bundesversammlung über den Stand der Rheinfrage orientierte und ihre Meinungsäusserung einholte .....» Und eine zweite Kommissionsminderheit nimmt «mit Bedauern Kenntnis» vom Bericht des Bundesrates und findet es «unverständlich, dass der Bundesrat vorgängig der Unterzeichnung der folgenschweren und eventuell verhängnisvollen Strassburger Resolution vom 10. Mai

[10] Prot. Nationalrat vom 29. März 1922.
[11] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 367.
[12] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 377.
[13] In den Anträgen der Kommission wird der zit. Bericht auch Botschaft genannt.
[14] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 829 ff.

1922 von der Bundesversammlung die Ermächtigung hierzu nicht eingeholt hätte;» und verlangt den Entwurf eines Staatsvertrages über die zu kanalisierende Strometappe Basel-Kembs.

Man drückte sich also verschieden aus, war aber einig, dass der Bundesrat früher über diese Frage hätte Bericht erstatten müssen; womit auch ausgedrückt war, dass sich das Parlament auf alle Fälle für diese Frage als zuständig betrachtete. In den beiden Anträgen im Ständerat wurde dann auch angeführt, auf welches Recht das Parlament seine Mitsprache begründet; es wurde darin festgestellt: «dass die vom Bundesrat beschlossene Teilnahme der Schweiz an der Rheinzentralkommission den Beitritt zu einem internationalen Vertrag in sich schloss und deshalb der Entscheidung der Bundesversammlung hätte unterbreitet werden sollen.» Im Gegensatz zu den beiden Minderheitsanträgen des Nationalrates wurden in den beiden Anträgen des Ständerates die bisher getroffenen Massnahmen nachträglich genehmigt.

Für den Bundesrat stand es aber «ausser Zweifel», dass er kompetent war, eine Erklärung im Sinne der genannten Note vom 18. November 1920 abzugeben, und er begründet dies damit, dass es sich dabei darum gehandelt habe, der Schweiz die Möglichkeit zu schaffen, «ihre Rechte, die sie aus dem allgemeinen Völkerrecht ableitete, zur Geltung zu bringen.» Art. 358 des Versailler Vertrages stehe aber an und für sich mit dem Völkerrecht nicht in Widerspruch[15]. Und an anderer Stelle erklärte der Bundesrat, dass es sich nicht darum gehandelt habe, neue Pflichten der Schweiz zu übernehmen, «als vielmehr ihre Rechte auf die Rheinschiffahrt zu wahren.» Der Beschluss von Strassburg stehe wohl auf einer neuen Grundlage, aber die Schweiz hätte kein Mittel besessen, die durch den Versailler Vertrag geschaffene neue Einstellung zum Rheinschiffahrtsrecht zu verhindern. Auch hätten die nach Friedensschluss rasch folgenden Ereignisse den Bundesrat gezwungen, von sich aus zu handeln[16]. Wie sehr aber das Handeln in einer so schwierigen, gefährlichen Situation durch das Eingreifen des Parlaments erschwert werden konnte, zeigen die Worte Bundesrat Mottas: « Que signifie l'expression ‚la liberté du Rhin'. Je ne veux pas entrer dans une discussion de fond de ce problème délicat. J'ai trop de souci de mes responsabilités et de l'intérêt du pays pour entrer dans une dis-

[15] Zit. Bericht des Bundesrates, S. 989.
[16] Zit. Bericht des Bundesrates, S. 1009.

cussion juridique où j'aurais l'air de faire la partie belle à ceux contre lesquels nous aurions à l'avenir encore à défendre nos intérêts »[17]. « Venir devant le Parlement à ce moment-là pour discuter des questions si délicates, toutes en nuances, toutes en gradation, c'était un jeu dangereux. Le gouvernement, lui, peut manœuvrer diplomatiquement dans ces conditions difficiles et périlleuses. Vous, au contraire, vous devez dire oui ou non. La lumière dont vous éclairez vos débats est une lumière éclatante, mais crue. Elle peut servir, elle sert en général les intérêts du pays, mais elle peut aussi, suivant les circonstances, devenir une source de dangers et de complications. Les négociations diplomatiques gagnent presque toujours à être discrètes[18].»

Der Auffassung, dass es sich bei dieser Frage nur darum gehandelt hätte, die Rechte der Schweiz auf die Rheinschiffahrt zu wahren, wollte die Kommission aber nicht durchaus beistimmen, weil die Schweiz durch ihren Beitritt zur Rheinzentralkommission mit andern Staaten in ein Verhältnis tritt, das gegenseitig Rechte und Pflichten auferlegt, finanzielle Verpflichtungen mit sich bringt und neben den Staatsverträgen als Rechtsquellen Beschlüsse dieser Kommission treten. Es schien deshalb der Kommission, vom rechtlichen, wie vom politischen Standpunkt aus, richtiger, wenn der Bundesrat vor seinem Beitritt zur Zentralkommission die Bundesversammlung begrüsst hätte. Sie glaubt dann aber deshalb, der Botschaft des Bundesrates zustimmen zu können, weil darin der Bundesversammlung zugesichert wird, dass die definitive Rechtsordnung der Verhältnisse am Rhein der Bundesversammlung übertragen werden sollen und nach Ansicht der Kommission auch vorgelegt werden müssen; dort werde es sich ja dann auch der äussern Form nach um einen Staatsvertrag handeln.

Die Beschlüsse der Zentralkommission unterliegen der Genehmigung der Regierung. Hier hätte dann auch nach der Ansicht des Kommissions-Vertreters das Parlament nicht angefragt werden müssen, denn der Beitritt zur Kommission sei die Grundlage zu den Beschlüssen selbst[19].

Nach ausführlicher Diskussion in den Räten und nach Bereinigung einer Differenz mit dem Ständerat, wurde dann dem Antrag der Kommission zugestimmt, der von den Massnahmen des Bundes-

[17] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, S. 1922.
[18] Steno. Bull. Ständerat, 1923, S. 18.
[19] Vgl. Referat Miescher, Steno. Bull. Nationalrat, 1922, S. 841 ff.

rates in zustimmendem Sinne Kenntnis nimmt, immerhin aber feststellt, dass der Beitritt der Schweiz zu der Rheinzentralkommission neue internationale Rechtsverhältnisse geschaffen hat, und dass der Bundesrat wohl daran getan hätte, die Frage dem Parlament zu unterbreiten in einem Zeitpunkt, in dem er den Beitritt zu der genannten Kommission beschlossen hat[20].

[20] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1923, S. 190; vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1923, S. 102.

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten

Die Kompetenzverteilung für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Schweiz wurde grundsätzlich behandelt bei der Frage der Schaffung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten[1].

Nicht das Für und Wider einer solchen Kommission und deren «Leidensgeschichte»[2] soll hier dargestellt werden, sondern es sollen nur Voten über die Kompetenzverteilung in Fragen der auswärtigen Politik herausgehoben werden.

In seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 25. November 1924[3] erklärt sich der Bundesrat für alle auswärtigen Angelegenheiten allein kompetent, die nicht ein Lebensinteresse der Schweiz darstellen. Unter diesen versteht er die Fälle von Art. 85, Ziff. 6, in allen übrigen Fällen ist aber «der Bundesrat die einzige Bundes-Instanz, die beschliessen und handeln kann» und er kommt zum Schluss, dass die Schaffung eines parlamentarischen Organs, «dem die Macht gegeben wäre, ihm Wegleitungen für die Führung unserer auswärtigen Politik zu geben», nicht dem Geiste der Verfassung entsprechen würde[4]. Er bekräftigt seine Ansicht dadurch, dass er sich die alleinige Verantwortung in auswärtigen Angelegenheiten und in der auswärtigen Politik zuschreibt. Eine geteilte Verantwortung wäre nach seiner Ansicht eine aufgehobene Verantwortlichkeit, so lehre die Geschichte. Mit diesem Grundsatz, findet allerdings Nationalrat Oeri[5], könnte man das Parlament aus allen seinen Befugnissen heraus-

---

[1] Über die Verhandlungen im Nationalrat 1926 vgl. Prot. Nationalrat September/Oktober 1926, S. 161 ff. Über die Verhandlungen 1936/37 Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 876 ff.; Ständerat, 1937, S. 155 ff.

[2] Vgl. Oeri.

[3] «B.Bl.», 1924, III., S. 1000 ff.

[4] Noch deutlicher drückt sich Bundesrat Motta in seiner im Nationalrat gehaltenen Rede aus: « La constitution fédérale a placé dans les compétences du pouvoir exécutif, la conduite des affaires extérieures. Elle a assigné à l'Assemblée le contrôle de la politique extérieure. Conduite et contrôle sont deux notions essentiellement différentes ». Vgl. Prot. Nationalrat, September/Oktober 1924.

[5] Vgl. Oeri, S. 5.

laborieren. Der Bundesrat ist aber der Meinung, dass in all diesen Fällen die eidgenössischen Räte keine andere verfassungsmässige Aufgabe hätten, «als seine Geschäftsführung zu überwachen, auf Grund der jährlichen Berichte, der besonderen Botschaften, und aller Mitteilungen, welche die Regierung gehalten ist, an sie zu richten, sobald die Notwendigkeit hierzu vorliegen sollte.» Dieser Ansicht schliesst sich dann auch im Parlament der Berichterstatter Nationalrat Evéquoz an, ja er sagt sogar: «Pour modifier cet état de choses, il faudrait avant tout reviser la Constitution ». Aus den Aussagen von Nationalrat von Matt, der mit diesen Grundsätzen ebenfalls völlig einverstanden ist, vernehmen wir, dass die zur Prüfung dieser Frage eingesetzte nationalrätliche Kommission das politische Departement ersucht hat, ihr ein Reglement aufzustellen, in dem es festlegt, welche Kompetenzen einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten zukommen könnten. In diesem Reglement lehnt es der Bundesrat dann auch als verfassungswidrig ab, dass dieser Kommission irgendwelche Mitwirkung in schwebenden, aussenpolitischen Fragen zukäme. Es wäre möglich, dass der Bundesrat die Kommission gelegentlich beiziehen würde, um zum voraus die Aufnahme zu kennen, die das Parlament gewissen Beschlüssen oder Anordnungen des Bundesrates bereiten würde. Er fügt dann aber sogleich hinzu, dass er sich nicht an die Beschlüsse halten könnte, «wenn dies in seinen Augen die Umstände oder eine richtige Wahrung der ihm anvertrauten Interessen erfordern sollten»[6]. Der Bundesrat erklärt sich also grundsätzlich für die Führung der ganzen Aussenpolitik kompetent, und das Parlament stimmt ihm mehrheitlich zu. Es fehlte zwar auch nicht an Stimmen, die eine etwas andere Meinung vertraten, und sie kamen nicht nur aus dem linken Lager, sondern auch von rechts. So wies der spätere Bundesrat Meyer[7], nachdem er festgestellt hatte, dass diese Kompetenzen in der Verfassung nicht klar umschrieben sind, darauf hin, dass wir in der Schweiz ein besonderes Recht haben, diese Frage zu prüfen, da ja bei uns das Volk selbst durch das fakultative Referendum für Staatsverträge (über 15 Jahre oder unbeschränkt), an der Gestaltung der Aussenpolitik mitwirken könne. Auch sei es eine Tatsache, dass derjenige, der in der Aussenpolitik die vorbereitenden Schritte tue, die Entscheidung schon halb getroffen habe. Die auswärtigen Angelegenheiten seien eben auch

[6] Zit. nach von Matt.
[7] Freisinnig, Zürich.

deshalb von besonderer Wichtigkeit, weil davon nicht nur das Wie, sondern auch das Ob der staatlichen Existenz abhängen könne. Auf diesem Gebiet können sich auch die begangenen Fehler nicht immer gutmachen lassen, was bereits Talleyrand ausgedrückt hat, der von einer Begebenheit der Aussenpolitik einmal sagte: « C'est pire qu'un crime, c'est une faute! »

Etwas schärfer tönte es gelegentlich von der linken Seite. So behauptete Nationalrat Schmid, das Parlament sei durchaus willfährig; wie willfährig es sei, habe man ja daran gesehen, dass es die erwähnte Aufstellung des Reglements der auswärtigen Kommission dem politischen Departement übertragen habe. Nationalrat Graber findet, der Bundesrat umgebe sich mit einem gewissen Mysterium in seiner Aussenpolitik, dies schädige aber das Vertrauen des Volkes. Ein engeres Zusammenarbeiten zwischen Volk und Parlament und Regierung wäre auch in der Aussenpolitik zu befürworten. Das Referendum für Staatsverträge sei ja auch nur aus einem gewissen Misstrauen des Volkes gegenüber der Regierung entstanden[8]. Nationalrat Welti behauptet dann, die Überwachung der Geschäftsführung bedinge nicht ein nachträgliches Kontrollieren, sondern ein ständiges Überwachen.

Im allgemeinen schloss man sich aber der Auffassung des Bundesrates an. Die Einführung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurde allerdings nur mit 69 gegen 67 Stimmen im Nationalrat abgelehnt. Der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates zu und ging ohne Diskussion zur Tagesordnung über[9].

1936 wurde dann die Frage wieder von neuem aufgeworfen[10]. Dabei erklärte Nationalrat Vallotton: « Si j'avais à tracer le départ entre les attributions du Parlement et celles du Conseil fédéral, je dirais qu'il appartient aux Chambres de fixer les normes intérieures[11] qui doivent assurer la situation internationale de la Suisse, de décréter les mesures essentielles qui touchent sa sûreté extérieure, le maintien de l'indépendance et de la neutralité, la conclusion de la paix et la déclaration de la guerre. Mais par contre, Messieurs les

[8] Über die Entstehung des Referendums für Staatsverträge vgl. Gut, H., Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien; Diss. Zürich, S. 22 ff.

[9] Vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1927, S. 58.

[10] Vgl. Steno. Bull. Ständerat, 1937, S. 155 ff.; vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 876 ff., Votum Vallotton, S. 878.

[11] Er bezieht also wie Burckhardt — (vgl. Anm. 1 zum Schlusswort dieser Arbeit) — die Massregeln von Art. 85, Ziff. 6, nur auf die Handlungen nach innen.

députés, tous les actes qui ont le caractère d'acte de question diplomatique relèvent incontestablement du Conseil fédéral et de lui seul. C'est là l'apanage du gouvernement. Sans doute, les Chambres peuvent donner des instructions au Conseil fédéral, mais elles ne peuvent pas agir elles-mêmes . . . » Eine Commission de cogestion wäre wegen der Gewaltentrennung unmöglich.

Nationalrat Feldmann führte aus: «Wer die Aussprache von vorgestern und heute verfolgt hat, der hat immer wieder den Eindruck bekommen, dass da und dort die Meinung bestehe, nach der geltenden Verfassung besitze der Bundesrat überhaupt die alleinige, ausschliessliche und einzige Verantwortung für die gesamte Führung der schweizerischen Aussenpolitik. Ich glaube nicht, dass man aus der Verfassung so weitgehende Schlüsse ziehen darf. Es besteht in der Verfassung in der Ordnung der auswärtigen Angelegenheiten eine Konkurrenz zwischen dem Art. 85, der die Kompetenzen der Bundesversammlung ordnet, und dem Art. 102, der die Kompetenzen des Bundesrates regelt. Diese Konkurrenz ist jedoch nur scheinbar. Wir können diese beiden Artikel nur dann richtig auslegen, wenn wir die allgemeine Bestimmung des Art. 71 der Bundesverfassung mit heranziehen, welche klar und deutlich die oberste Gewalt des Bundes unter Vorbehalt der Rechte der Kantone und des Volkes, der Bundesversammlung überträgt; zur Ausübung der obersten Staatsgewalt gehört aber zweifellos die Entscheidung über die Richtung der Aussenpolitik des Staates. Ich glaube, die Ordnung der Verfassung habe den Sinn, dass die Bundesversammlung die Verantwortung für die grundsätzliche Richtung der Aussenpolitik trägt, und dass der Bundesrat die Verantwortung trägt, für die laufende Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten»[12].

Diese Kommission wurde auch nicht als Commission de cogestion vorgeschlagen und errichtet, sondern als ganz gewöhnliche nationalrätliche Kommission, wie es z. B. die Finanz-Kommission ist.

[12] Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 911.

Die Sanktionendebatten

Am 23., 24. und 27., 28. Januar 1936 fanden im Nationalrat und am 8. Januar im Ständerat die Debatten statt, in denen sich die Räte aussprechen mussten, ob sie der ihnen vom Bundesrat durch Botschaft vom 2. Dezember 1935 bekanntgegebenen Politik des Bundesrates betreffend unsere Haltung zur Anwendung des Artikels 16 des Völkerbundspaktes zustimmen wollten.

Der Bundesrat hatte bereits am 9. Oktober 1935 im Völkerbund seine Erklärung abgegeben, in der Bundesrat Motta im Namen des Bundesrates erklärte, die Schweiz werde sich den wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen gegenüber Italien nicht entziehen, allerdings in den Grenzen, die durch unsere Neutralität gesteckt seien[1]. Nachdem unsere Delegation zwei Tage vorher stillschweigend der Ansicht des Rates zugestimmt hatte, dass Italien Angreifer im Sinne des Völkerbundspaktes sei und deshalb beurteilt wird, wie wenn es einen Kriegsakt gegen alle Mitglieder vorgenommen hätte.

Damit hatte der Bundesrat die Grundlinien unserer Politik in dieser Frage festgelegt. Das Parlament untersuchte deshalb, wie es eigentlich mit der Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik stehe. Dabei wurde im allgemeinen sowohl von der Seite des Bundesrates, wie von derjenigen des Parlamentes festgestellt, dass es nach unserer Verfassung sehr schwer sei, eine Grenze zu ziehen. Bundesrat Motta glaubte, dass dies der Verfassungsgesetzgeber absichtlich gemacht hätte[2]. Dabei bereitete dem Parlament wiederum der Widerspruch von Art. 102, Ziff. 9 und Art. 85, Ziff. 6 die grössten Schwierigkeiten. Je nach dem Gesichtswinkel unter dem diese Bestimmungen betrachtet wurden, kam man zu verschiedenen Schlüssen. Von der Seite des Bundesrates aus wurde die Ansicht vertreten, dass Art. 102, Ziff. 9 zum mindesten eine subsidiäre Kompetenz begründe für die in Art. 85, Ziff. 6 genannten Massregeln, wenn nicht überhaupt eine ausschliessliche. Er ging dabei davon aus, dass nach der allgemeinen Theorie die Regierung für sämtliche auswärtigen Angelegenheiten

[1] Genauer Wortlaut der Erklärung siehe «B.Bl.», 1935, II., S. 928 ff.
[2] Vgl. Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 651.

kompetent sei, und dass ihm als der obersten, regierenden und leitenden Behörde der Schweiz ebenfalls grosse Kompetenzen zukommen. Nur wenn das Land in unmittelbarer Gefahr sei, soll die Bundesversammlung die Kompetenzen haben, zu entscheiden[3].

Dieser Ansicht wurde nun in den Räten oft ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt[4]. Doch es fehlte auch nicht an einigen entgegengesetzten Stimmen. Nationalrat Vallotton sagte: « C'est le caractère de gravité qui détermine la compétence et qu'en chaque cas, la question de compétence doit être examinée ». Er wirft nun die Frage auf, ob in diesem Fall die vom Bundesrat getroffenen Massregeln schwerwiegende seien und kommt dann zum Schluss: « D'ailleurs, dans le doute, il me paraît que la question de compétence doit être résolue de préférence en faveur de l'Assemblée. Et pourquoi? Pour que les Chambres fédérales ne se trouvent point devant un fait accompli tel qu'elles n'auraient plus qu'à l'enregistrer et à déclarer la guerre »[5].

Etwas schärfer ist dann allerdings der Ton von Ständerat de Coulon: « Au surplus, le problème que le Conseil fédéral avait à résoudre comportait des conséquences d'une portée telle qu'il eût été indiqué de consulter les Chambres avant de prendre des engagements que celles-ci pourraient ensuite bien difficilement repousser. Il est, à mon avis, anormal de nous placer en présence de mesures déjà prises, de faits acquis, lorsque les mesures sont en contradiction avec la politique traditionnelle suivie jusqu'ici par la Suisse»[6].

Dass die sozialdemokratischen und kommunistischen Sprecher diese Ansicht vertraten[7], ergibt sich schon aus der Stellung dieser Parteien als parlamentarischer Opposition.

Schliesslich wurde aber die Botschaft des Bundesrates im Nationalrat mit 127 gegen 3 und im Ständerat einstimmig angenommen.

---

[3] Schlussbemerkungen des bundesrätlichen Sanktionenberichts «B.Bl.», 1935, II., S. 1945, Rede Mottas im Ständerat, Steno. Bull., 1936, S. 35, Rede Mottas im Nationalrat, Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 651.

[4] Vgl. Rede Piller, Steno. Bull., 1936, Ständerat, S. 26; vgl. auch die zustimmenden Ansichten bei der Frage der Einführung der auswärtigen Kommision.

[5] Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 599.

[6] Steno. Bull. Ständerat, 1936, S. 31.

[7] Vgl. z. B. Rede Grimm, Steno. Bull. Nationalrat, 1936, S. 611; Rede Meierhans, S. 628 ff.

Die Anerkennung der staatlichen Hoheit Italiens über Abessinien

Am 8. Juli 1936 beschloss der Bundesrat, die Sanktionen gegen Italien am 14. Juli um Mitternacht einzustellen. Diesem Beschluss ging allerdings eine Einladung des Koordinations-Ausschusses des Völkerbundes voraus, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten die Empfehlung empfingen, am 15. Juli 1936 die Sanktionen gegen Italien aufzuheben[1]. Auch wollte der Bundesrat einer Situation ein Ende machen, «die auf die Dauer die Interessen des Friedens unvermeidlich ernst gefährdet und zugleich unsere Beziehungen zu einem befreundeten Nachbarlande heikler gefährdet hätte»[2].

Der Bundesrat ging dann sehr rasch noch weiter, indem er am 23. Dezember 1936 der italienischen Regierung bekanntgab, dass «unter Anerkennung der italienischen Souveränität in Äthiopien, der Kompetenz-Bereich der schweizerischen Gesandtschaft in Rom auf das äthiopische Kaiserreich ausgedehnt werde». Der Bundesrat erklärte dann auch ausdrücklich, dass er nicht, wie dies einige Staaten getan haben, die de jure Anerkennung ausschliesse. Er anerkannte also mit andern Worten die Souveränität Italiens über Abessinien de jure an. Im Geschäftsbericht des Politischen Departements wird diese Tatsache nur kurz erwähnt[3].

Am 10. März 1937 stellte dann aber Nationalrat Meierhans folgende Interpellation: «Der Bundesrat wird ersucht, darüber Aufschluss zu geben, welche Gründe ihn veranlassten, mit Datum vom 23. Dezember 1936 die schweizerische de jure Anerkennung der italienischen Souveränität über Abessinien auszusprechen».

Bei der Behandlung des Geschäftsberichtes am 14./15. Juni 1937[4] begründete er diese Interpellation. Zunächst äusserte er seinen Unwillen darüber, dass man das Parlament in einem Zeitpunkt nach Hause geschickt habe, indem dieser wichtige Entscheid gefällt wurde,

[1] Wortlaut siehe «B.Bl.», 1936, III., S. 477.
[2] Vgl. Geschäftsbericht, S. 73 ff.
[3] Geschäftsbericht 1936, S. 73.
[4] Prot. Nationalrat, 14./15. Juni 1937.

ohne es zu unterrichten, so dass es dann, nach Hause zurückgekehrt, diesen durch die Zeitungen habe vernehmen müssen. «Dieses Verhalten des Bundesrates, hervorgegangen aus der Auffassung, dass die auswärtige Politik sozusagen ein Reservat der Bundesregierung sei, und dass das Parlament nachher lediglich ein Kontrollrecht ausüben oder gewisse Kritik anbringen dürfe. Diese Auffassung können wir nicht teilen. Es ist Sache des Parlamentes, wenigstens die grossen Linien der Aussenpolitik festzulegen. Das Parlament handelt letzten Endes nach dem Willen des Volkes. Es ist bei uns nicht so, wie in autoritären Staaten, dass die Regierung etwa Vollmachten hätte, zu tun und zu lassen, was sie wollte. Sie hat lediglich die Direktiven einzuhalten, die ihr vom Parlament gegeben sind. Wir haben ja Art. 85 der Bundesverfassung, in dem ausdrücklich festgelegt wird, dass es Sache der Bundesversammlung sei, über die auswärtige Politik zu wachen, und wir haben vor allem einen Art. 71, der immer übersehen wird. Jener Art. nämlich, der bestimmt: ‚unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone (Art. 89 und 121) wird die oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt, . . .' ‚Die oberste Gewalt des Bundes' wird somit durch die Bundesversammlung und nicht durch den Bundesrat ausgeübt. Dies gilt auch für die auswärtige Politik, wenn es um die grossen Linien dieser Politik geht. Es ist das übrigens auch die Auffassung von Prof. Burckhardt, dem bewährtesten Kommentator der Bundesverfassung. Prof. Burckhardt schreibt in diesem Werk, Seite 750[5]: ‚Der Bundesrat kann gegenüber auswärtigen Staaten allein rechtsverbindliche Willenserklärungen für die Schweiz abgeben; er ist aber in seiner äussern Politik ähnlich wie in seiner übrigen Geschäftsführung der Bundesversammlung untergeordnet. Verfassungsrechtlich hindert die Bundesversammlung nichts auch diesen Zweig gesetzgeberisch zu ordnen'. Ausdrücklich stellt er auf der gleichen Seite dieses Kommentars fest: ‚Der Bundesversammlung bleibt ferner das Recht, an der bundesrätlichen Verwaltung hier wie anderwärts Kritik zu üben und dem Bundesrat Weisungen zu erteilen'. An dritter Stelle bespricht er das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat, indem er sagt: ‚Die Bundesversammlung ist kompetent, auch wenn die Massregeln weder nach Inhalt, noch nach Form gesetzgeberische sind, derart, dass der Bundesrat kraft der gleichlautenden Vorschrift des Art. 102, Ziff. 9 kompetent bleibt, solange die Bundesversamm-

[5] Vgl. neues Kommentar S. 738.

lung nicht verfügt'. Ich glaube, die Rechtslage in dieser Beziehung ist klar. Wir werden nie und nimmer zugeben, dass es etwa ausschliessliche Sache des Bundesrates sei, die auswärtige Politik zu bestimmen. Nein, die auswärtige Politik wird vom Parlament bestimmt nach dem Willen der Mehrheit des Volkes. Das ist die Regelung, die wir in unserem demokratischen Staat kennen». In seinen weiteren Ausführungen, die gelegentlich einen recht heftigen Ton gegenüber dem Bundesrat anschlugen, erwähnt Nationalrat Meierhans, auch mehrere bürgerliche Blätter, die die Politik des Bundesrates nicht billigten. Er stellt dann auch den Antrag, «es sei der Abschnitt über das politische Departement zu genehmigen, es sei aber das Bedauern über die voreilige, unelegante, nutzlose Anerkennung der Souveränität Italiens über Abessinien auszusprechen».

Nationalrat Eggenberger beantragte im Namen der unabhängigen Fraktion den Bericht des politischen Departementes zu genehmigen, aber das Bedauern über die de jure Anerkennung der italienischen Souveränität über Abessinien auszusprechen, und wie Nationalrat Meierhans äusserte er sich dahin, dass die Mehrheit des Volkes in dieser Frage anderer Ansicht sei als der Bundesrat.

Von bürgerlicher Seite kritisierte Nationalrat Rittmeyer das Verhalten des Bundesrates. Auf das Problem der Kompetenzverteilung in diesen Fragen geht er allerdings nicht ein, verlangt aber eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament in Fragen der auswärtigen Politik.

Auch Bundesrat Motta trat in seiner Antwort nicht auf das Grundsätzliche dieser Frage ein, er begnügte sich damit, zu konsatieren: « On s'étonne quelquefois de notre politique, dont on dit qu'elle serait inspirée par des sympathies, par des sentiments individuels, par des préférences. Mais comment alors, expliquer que, chaque fois que le Parlement a été placé devant des responsabilités nettes et précises, il a toujours approuvé le Conseil fédéral?». Was aber die Anerkennung Abessiniens anbetraf, ging Bundesrat Motta eben davon aus, dass die diplomatische Anerkennung eines Staates « la constatation d'un fait » sei, und dass sich die Schweiz dadurch nicht über die Rechtsmässigkeit des Krieges zwischen Italien und Abessinien ausgesprochen habe. Er war auch davon überzeugt, dass die andern Länder unserem Beispiel folgen werden, «mais ce que nous avons fait, nous l'avons fait au juste moment, et c'est extrêmement important: en politique étrangère, il ne suffit pas de faire les choses bien, encore faut-il les faire d'une manière opportune et

choisir le juste moment ». Er hoffte auch, durch die Anerkennung der Souveränität Italiens über Abessinien seitens der Mächte Italien zu einer aktiven Mitarbeit im Völkerbund zu bewegen, was natürlich für die Schweiz von grosser Bedeutung war.

Nationalrat Oeri unterstützte im grossen ganzen die Ansicht von Bundesrat Motta, glaubte aber immerhin, dass es an einem gewissen Kontakt zwischen der öffentlichen Meinung und der Regierung gefehlt habe, und erwähnt unter anderem, dass die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates nicht einberufen wurde.

Schliesslich wird dann aber der Antrag Meierhans-Eggenberger gegenüber einem Kommissionsantrag auf vorbehaltlose Genehmigung mit 84 gegen 56 Stimmen abgelehnt.

Schon vor der Debatte im Nationalrat wurde im Ständerat von sozialdemokratischer Seite durch Ständerat Wenk der Antrag gestellt, es sei dem einzigen Art. des Bundesbeschlusses über die Geschäftsführung des Bundesrates ... im Jahre 1936 der Satz beizufügen: «Die Bundesversammlung bedauert die de jure Anerkennung der Souveränität Italiens über Äthiopien». Auch dieser Redner geht nicht auf die Kompetenzfrage ein. Die Anerkennung, glaubt er, habe der Bundesrat aus Opportunitätsgründen vorgenommen.

Die Antwort Bundesrat Mottas war im wesentlichen die gleiche, die er später im Nationalrat gab. Vom Antrag Wenk befürchtete er, dass er « pourrait nous créer les difficultés les plus graves et jeter le trouble dans les relations excellentes », die zwischen der Schweiz und Italien bestehen.

Der Antrag wurde dann auch mit 30 gegen 3 Stimmen abgelehnt.

Neutralitätserklärung im spanischen Bürgerkrieg

Ein Postulat Schneider[1] und eine Interpellation Meierhans betreffend die Neutralitätsbeschlüsse vom 14. und 25. August 1936 gaben in den Räten Anlass zu einer ausführlichen Debatte, in der auch das Problem der Führung der Aussenpolitik grundsätzlich zur Sprache kam[2].

Nationalrat Meierhans erklärte in seinem Votum, in dem er auf eine bereits im Ständerat von Bundesrat Baumann gehaltene Rede Bezug nahm: «Wem untersteht bei uns in der Schweiz die Aussenpolitik? Untersteht sie dem Bundesrat, untersteht sie dem Parlament, untersteht sie dem Volk? Da sage ich, in erster Linie untersteht die Aussenpolitik dem Volk, genau so wie die gesamte andere Politik. Wir leben in einem demokratischen Staate, und in demokratischen Staaten haben weder das Parlament noch die Regierung das letzte Wort, sondern das Volk. Wir wären nicht mehr ein demokratischer Staat, wenn das nicht weiter andauern würde. Nun kann das Volk selbstverständlich seinen aussenpolitischen Willen nur durch Kundgebungen in Versammlungen manifestieren, es kann ihn gar nicht anders dokumentieren. Wenn sie solche Kundgebungen zu verbieten oder einzuschränken versuchen, auch in Fragen der Aussenpolitik, so suchen sie eben die Stimme des Volkes in diesen Fragen abzuwürgen. Nun wäre eine weitere Frage die: Welches sind die Kompetenzen nur zwischen Parlament und Bundesregierung? Der Bundesrat stützt sich bei diesen seinen Beschlüssen auf Art. 102 der Bundesverfassung ... Man führt immer nur Art. 102 an, warum nicht auch den Art. 85: ‚Massregeln für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse ...' Gestern hatte Herr Bundesrat Baumann im Ständerat der koordinierten Kompetenz in diesen Fragen das Wort gesprochen. Stellen wir uns einen Moment vor, diese Theorie sei richtig! Dann muss anerkannt werden,

[1] Vom 24. September 1936, vgl. Prot. Nationalrat, 7. Oktober 1936.
[2] Die Neutralitätsbeschlüsse sind aufgeführt im «B.Bl.».

dass sich folgendes ergeben könnte: dass eine Massnahme des Bundesrates gestützt auf Artikel 102 der Bundesverfassung getroffen, vom Parlament nicht sanktioniert, ja sogar gestützt auf Artikel 85 der Bundesverfassung durch eine Gegenmassnahme ersetzt würde. Welches Durcheinander, welche Verwirrung, ja sogar welche Gefahr für den Bestand des Staates überhaupt, wenn wir diese Koordination der Kompetenzen anerkennen würden!» Dann ergebe sich dies, was man jetzt vermeiden möchte: «Die einheitliche Aussenpolitik würde unmöglich. Eine Koordination solcher Kompetenzen kann darum nicht im Sinn der Verfassung liegen; sonst müsste man annehmen, dass man gewollt und absichtlich Kompetenzkonflikte in den allerwichtigsten Fragen zwischen Parlament und Regierung hervorrufen wollte. Wir können also diese Theorie auf keinen Fall anerkennen und wir können uns im Gegenteil darauf stützen, dass es in Art. 85, der die Rechte des Parlamentes umschreibt, ausdrücklich heisst, dass in den Geschäftskreis der Räte u. a. die Wahrung der Neutralität und Massregeln für die äussere Sicherheit fallen, während Art. 102 der Bundesverfassung nur davon spricht, dass der Bundesrat über die Verfügung und über diese Massregeln, die das Parlament getroffen hat, wacht. Das ist die klare Ausscheidung der Kompetenzen: das Parlament erlässt die Massregeln, auch für die Aussenpolitik, und der Bundesrat wacht darüber, dass diese Massregeln durchgeführt werden. Es handelt sich also nicht um eine Koordination der Kompetenzen, sondern es handelt sich um die klare Ausscheidung der Gesetzgebung und der Exekutive und um nichts anderes. Diese Massnahmen des Bundesrates können sich deshalb nicht auf die Verfassung stützen; sondern hier ist ein Prärogativ des Parlamentes vom Bundesrat in eigene Kompetenz genommen worden. Wir werden aber nicht zugeben können, dass wir in diesen wichtigen aussenpolitischen Fragen entmächtigt werden und nur noch dazu da sein sollen, nachträglich irgendwelche Massnahmen zu billigen oder auch nicht zu billigen. Wo nun aber keine freiwillige Übereinstimmung zwischen Volk und Regierung besteht, in einer aussenpolitischen Frage, wie ist dann das Gebot der Demokratie? Dann prävaluiert eben nicht die Ansicht der Regierung, sondern die Ansicht des Volkes ... Würden wir eine andere Theorie anerkennen, dann wären wir eben bei jenen Verhältnissen angelangt, die die Diktatur charakterisieren»[3].

[3] Vgl. Prot. Nationalrat, 7. Oktober 1936.

Bundesrat Baumann antwortete ähnlich, wie im Ständerat:[4] «Die Neutralität der Schweiz ist nicht bloss ein seit langer Zeit übernommenes und durch die Tradition und die gemachten guten Erfahrungen bewährtes Axiom, sondern ist in der Verfassung selbst niedergelegt. Art. 85, Ziff. 6 der Bundesverfassung zählt unter die Gegenstände, die in den Geschäftskreis der eidgenössischen Räte fallen: Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse. Art. 102, Ziff. 9 sagt: «er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz». Die Pflicht zur Wahrung der Neutralität ist beiden Behörden koordiniert übertragen. Ich erlaube mir dies ausdrücklich neuerdings zu wiederholen . . .» «Der Bundesrat wird handeln, wenn es sein muss. Wenn es sich um Verhältnisse und Beziehungen auf die Dauer handelt, um Verträge mit dem Ausland usw., dann ist es die Bundesversammlung, die sich mit der Sache befasst. Wenn der Bundesrat, wie schon in sehr zahlreichen Fällen, auch im vorliegenden Falle von sich aus diese Neutralitätspflicht erfüllte, so geschah es mit Rücksicht auf die Dringlichkeit und die Selbstverständlichkeit der Massnahmen und im Hinblick auf Art. 102, Ziff. 8 der Bundesverfassung, der dem Bundesrat die Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten zur Pflicht macht. Es ist nicht so, wie Nationalrat Meierhans glaubt, dass der Bundesrat, gestützt auf diese Bestimmung, wonach er die auswärtigen Angelegenheiten besorgt, nur vollstrecken soll, was die Bundesversammlung beschlossen hat. Nein, der Bundesrat erhält hier ein selbständiges Recht, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen. Er muss es haben, weil ja diese Entschlüsse meist dringlicher Natur sind. Die ganze Praxis des Bundesrates spricht für die Richtigkeit dieser meiner Auffassung».

Damit war die Interpellation Meisterhans beantwortet, und auch das erwähnte Postulat Schneider wurde mit 85 gegen 40 Stimmen verworfen.

[4] Vgl. Prot. Nationalrat, 7. Oktober 1936 und Ständerat, 6. Oktober 1936.

Die Zurückgewinnung der integralen Neutralität

Nachdem am 11. Dezember 1937 unser südlicher Nachbar, dem Beispiel unseres nördlichen Nachbars folgend, den Austritt aus dem Völkerbund gegeben hatte, stellte am 22. Dezember 1937 Nationalrat Gut eine Interpellation, bei deren Behandlung er die Ansicht äusserte, dass wir nun zur vollständigen Neutralität zurückgehen sollten. Er beruft sich dabei auf das im Volk bestehende Bedürfnis nach Klarheit; dass ein solches Bedürfnis bestand, zeigt die Tatsache, dass sich ein Komitee gebildet hatte, für eine Volksinitiative, welche das Prinzip der Neutralität in der Verfassung verankern wollte. Bundesrat Motta erklärte nun in der Beantwortung der Interpellation: « L'avis du Conseil fédéral est que la Confédération doit viser désormais sans hésitation à faire entendre que sa neutralité ne peut se borner à être différentielle et qu'elle sera entière conformément à la tradition séculaire, à la géographie et à l'histoire du pays ». Aber er führte aus, dass eine Diskussion über die internationale Politik momentan gefährlich wäre: « De telles polémiques pourraient causer de graves dommages politiques et moraux ». Nationalrat Gut, der sich dieser Gefahr wohl bewusst war, behandelte denn auch diese Angelegenheit mit grösster Vorsicht. Der Wortlaut seiner Interpellation war: «Erachtet es der Bundesrat angesichts verschiedener Umstände nicht für angezeigt, noch im Laufe dieser Session den Räten seine Auffassung über unsere aussenpolitische Lage bekanntzugeben». Und in der Begründung erklärte er ausdrücklich: «Ich habe Vertrauen in den Bundesrat, der die Aussenpolitik zu führen hat»[1]. Er wünschte nur eine deutliche Markierung des Weges, den der Bundesrat einzuschlagen gedenkt. Umgekehrt erklärt auch Bundesrat Motta: « Le Conseil fédéral marchera la main dans la main avec le Parlement et avec l'opinion publique », verlangte aber: « de lui laisser, sur cette question, le temps d'une mûre réflexion »; er stellte aber einen Rapport in Aussicht.

Am 10. März 1937 erklärte Nationalrat Gut ausdrücklich, er verzichte bewusst auf die Beanspruchung parlamentarischer Mittel,

[1] Steno. Bull. Nationalrat, 1937, S. 919.

da der Bundesrat die Aussenpolitik führe. «Es bleibt für mich also nur», schloss er, «die ungeschriebene Motion, und ich kann nur bitten, verehrter Herr Bundespräsident, wagen Sie es, diese Klarheit für uns in Genf zu verlangen»[2].

Die Bemühungen der Schweiz in Genf hatten Erfolg. Der Völkerbundsrat nimmt gemäss seinem Protokoll vom 14. Mai 1938 « acte, dans ces conditions, de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer.

Constate que le gouvernement suisse déclare sa volonté de maintenir inchangée à tous autres égards sa position de membre de la société et de continuer à assurer les facilités accordées à la société pour le libre fonctionnement de ses institutions sur le territoire suisse»[3].

[2] Steno. Bull. Nationalrat, 1937, S. 115.
[3] Zit. nach Gut «Exakte und vollständige Neutralität», S. 5.

Die Motion Meierhans; Grundsätzliches zur Frage von Motion und Postulat auf dem Gebiet der auswärtigen Politik

Am 21. September 1937 brachten Nationalrat Meierhans und 39 Mitunterzeichnende eine Motion mit folgendem Wortlaut ein: «Der Bundesrat wird eingeladen, die eidgenössischen Räte fortlaufend über seine aussenpolitischen Absichten oder Entscheide zu informieren, in grundsätzlichen Fragen die Zustimmung der Räte vor jedem Entscheid einzuholen zum Zwecke, die schweizerische Aussenpolitik in Einklang mit dem Willen der Räte zu bringen, die gemäss Art. 71 der Bundesverfassung unter Vorbehalt der Rechte des Volkes die oberste Gewalt des Bundes ausüben.»

Am 21. September 1939 beschloss dann der Nationalrat, die Motion abzuschreiben, weil sie mehr als zwei Jahre hängig sei[1].

Bei der Frage der Wahl der Völkerbunds-Vertreter durch die Bundesversammlung[2] nahm Bundesrat Ador ein diesbezügliches Postulat nur unter der Voraussetzung an, dass es sich nicht um die Erteilung eines imperativen Mandates im Sinne des Art. 24 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten handle.

Im Dezember 1928 reichte Nationalrat Duft eine Motion ein, die den Bundesrat einlud, die Wiedergutmachung der Schäden zu verlangen, die die Schweizerbürger infolge des Weltkrieges durch Beschlagnahmung und Zerstörung erlitten haben, soweit dies auf Grund des Völkerrechts und der Staatsverträge geschehen könne. Wenn keine Einigung zustande käme, sollte versucht werden, diese Frage zur schiedsgerichtlichen Austragung zu bringen. Bundesrat Motta erklärte sich bei der Behandlung der Motion bereit, diese in der Form eines Postulates entgegenzunehmen. Der Motionssteller gab

[1] Prot. Nationalrat, 21. September 1937.

[2] «B.Bl.», 1921, II., S. 39; dieser Antrag wurde zwar schon in der Form eines Postulates gestellt, der Bundesrat scheint aber doch auf diese Anschauung nochmals aufmerksam machen zu wollen.

dazu seine Zustimmung und der Rat nahm diese in der Form eines Postulates an[3].

Auf Ersuchen von Bundesrat Motta wurde auch folgende Motion, zu deren Durchführung ebenfalls ein diplomatisches Vorgehen notwendig gewesen wäre, in ein Postulat umgewandelt. «Der Bundesrat wird ersucht, mit denjenigen Staaten, welche Fremdenlegionen unterhalten, in Unterhandlungen zu treten, um sie zu bewegen, vertraglich auf die Anwerbung von Schweizerbürgern für diese Truppen zu verzichten»[4].

Anders dagegen hat sich der Bundesrat bei folgenden Motionen verhalten, weil er das in diesen Verlangte selbst als begründet und durchführbar ansah.

So wurde z. B. vom Bundesrat nicht opponiert gegen eine Motion[5] von Ständerat Savoy, die den Bundesrat einlud: «alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass die bolschewistischen Organisationen in die Schweiz eindringen, und die durch die Verfassung und die Gesetze gewährleisteten politischen und sozialen Einrichtungen beeinträchtige». Der Nationalrat lehnte dann aber die Motion ab, so dass sie gegenstandslos wurde[6].

Von den beiden bei der Beratung des Geschäftsberichtes von 1920 gestellten Motionen nahm der Bundesrat die eine an, die andere prüfte er sehr eingehend, lehnte sie aber dennoch ab. Die erste, angenommene verlangte, dass der Inhalt der Instruktionen unserer Völkerbunds-Delegierten bekanntgegeben würde und dass in den Räten ein Bericht vorgelegt würde über die letzte Völkerbundsversammlung[7]. Die zweite, abgelehnte, begehrte, dass alle Anträge, die im Plenum des Völkerbundes gestellt würden, aber in Minderheit blieben, in den Bericht aufgenommen werden sollten. Diese Motion wurde vom Bundesrat immerhin eingehend geprüft, dann aber im Geschäftsbericht für das Jahr 1924 abgelehnt. Begründet wurde die Ablehnung damit, dass der Bericht sonst einen zu grossen

---

[3] Prot. Nationalrat, 15. März 1929; wie uns von ehr zuständiger Seite gesagt wurde, war dieser Antrag der Grund eines diplomatischen Misserfolges im Völkerbunde.

[4] Steno. Bull. Nationalrat, 1926, S. 322.

[5] Im Prot. des Ständerates, Postulat im Steno. Bull. des Nationalrates Motion genannt. In beiden Räten behandelt! Vgl. Rede Mottas im Nationalrat Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 476. Heute sind nun die beiden Reglemente in Übereinstimmung gebracht.

[6] Steno. Bull. Nationalrat, 1927, S. 466 ff.; vgl. jedoch Rede Mottas S. 476.

[7] Prot. Nationalrat, 6. Oktober 1921.

Umfang bekäme; auch würden ja die Völkerbunds-Protokolle den Kommissionsmitgliedern sowieso zugestellt, und auch die übrigen Ratsmitglieder hätten ein Recht auf ihre Einsicht[8].

Auf zwei Motionen von mehr humanitärem Charakter ging der Bundesrat ebenfalls ein. Der Motion Micheli vom November 1919, die die Heimschaffung der Kriegsgefangenen aus Frankreich und Sibirien wünschte, leistete der Bundesrat insofern Folge, als er einen Aufruf an die im Kriege beteiligten Nationen erliess[9]. Der Motion Jäger, die Hilfe für das hungernde Wien verlangte, entsprach der Bundesrat, indem er die Hilfegesuche der deutschen, deutsch-österreichischen und ungarischen Regierung, sowie den Ententestaaten und Amerika übermittelte[10].

Im Dezember 1901 ersuchten die Kantone die Räte, den Bundesrat einzuladen, «bei den auswärtigen Regierungen gemeinsame Schritte anzuregen, um die britische Regierung zu veranlassen, dem öffentlich und allgemein bekannt gemachten Elend der unglücklichen Burenfrauen und Kinder in den Konzentrationslagern ein Ende zu bereiten». Auf Antrag des Bundesrates überwies die Bundesversammlung dem Bundesrate dies Begehren, damit dieser prüfe, ob und unter welchen Umständen und in welcher Weise Folge geleistet werden könnte. Zur Begründung des bundesrätlichen Antrages bemerkte dieser in einem Schreiben an die Räte, dass es ohne weiteres klar sei, dass das in Art. 93 festgesetzte Vorschlagsrecht kein unbeschränktes sei, sondern sich im Rahmen der Verfassung bewegen müsse. Der Antrag der Bundesversammlung an den Bundesrat zu einem solchen Vorgehen stehe mit Art. 102, Ziff. 8 der Bundesverfassung in Widerspruch. Im Ständerat erklärte dann Bundesrat Brenner eindeutig, «der Bundesrat anerkennt die menschenfreundliche Absicht ..., zu der vorliegenden Anregung glaubt indessen der Bundesrat mit allem Nachdruck betonen zu müssen, dass der Entscheid über solche Schritte in seine Kompetenz fällt. Diese Schritte sind aufs Engste verbunden mit der Wahrung der Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, mit der Wahrung der internationalen Beziehungen, und sie bedeutet nichts anderes, als eine Handlung in auswärtigen Angelegenheiten. Diese Befugnisse und Obliegenheiten sind ausdrücklich dem Bundesrate übertragen

[8] Geschäftsbericht 1924, S. 49.
[9] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, S. 80, Nr. 48.
[10] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, S. 83, Nr. 50.

in Art. 102, Ziff. 8 der Bundesverfassung. Es steht ausser Frage, dass der Schritt, der angeregt wird, unter diese Angelegenheiten fällt. Wenn die in Art. 71 festgelegte Kompetenz der Bundesversammlung zur Ausübung der höchsten Gewalt entgegengehalten wird, so missversteht man den Bundesrat. Der Bundesrat will das Mitspracherecht der Räte in auswärtigen Angelegenheiten nicht negieren, und es ist klar, dass er jederzeit angehalten werden kann, Rede zu stehen, und dass seine Berichterstattung der Kritik der Bundesversammlung unterstellt ist. Aber es wird nicht angehen, dass die Räte ein direktes Handeln unternehmen und den Bundesrat zum Briefträger solcher Dinge machen, so wenig als sie die Rechtsfragen des Bundesgerichtes selbst übernehmen können. Diese Kompetenzausscheidung ist durch die Bundesverfassung ausdrücklich vorgenommen, und die Befugnisse der Räte sind durch den Vorbehalt in Art. 84 der Bundesverfassung auf die Gegenstände beschränkt, die nicht einer anderen Behörde zugeschieden sind. Aber selbst wenn über die Kompetenzfrage die Meinungen auseinandergehen sollten, so ist man doch gewiss darin einig, dass Gründe der Zweckmässigkeit ersten Ranges dafür sprechen, dass solche Initiativen nicht direkt durch Beschlüsse der Räte erledigt werden, sondern dass der Bundesrat begrüsst werden muss. Denn er steht in Beziehungen zu den diplomatischen Vertretern und zu den auswärtigen Regierungen. Ihm allein steht das Material und die Informationen zur Beurteilung der Frage, ob solche Schritte tunlich sind, zur Verfügung . . . .[11].»

Ein fast analoger Fall war der Protest der Regierungen der Kantone Waadt, Genf und Neuenburg gegen die Massenverschikkungen aus den besetzten französischen und belgischen Gebieten. Bei diesem Fall griff dann sogar noch das Volk direkt ein, indem es von dem ihm durch Art. 57 der Bundesverfassung gewährleisteten Petitionsrecht Gebrauch machte und vom Bundesrat verlangte, dass er Protest erhebe. Die Bundesversammlung nahm das Begehren der Regierungen, wie des Volkes auf. In seinem Bericht vom 4. Dezember 1916 bemerkte dann aber der Bundesrat, dass man sich fragen könne, ob die Bundesversammlung überhaupt zuständig sei, eine solche Weisung zu erteilen. Er berief sich dabei auf Art. 102, Ziff. 8 und behauptete, dass es keine Norm gäbe. Der Bundesrat wolle sich aber nicht auf diesen Standpunkt stellen und anerkenne ohne weiteres, das Recht der Bundesversammlung, die Tätigkeit des Bun-

[11] Vgl. von Salis, Bundesrecht, Nr. 92, S. 383 ff.

desrates in auswärtigen Angelegenheiten jederzeit der Kontrolle und Kritik zu unterziehen, sowie die Wünschbarkeit der Mitarbeit des Parlamentes in wichtigen auswärtigen Fragen[12].

Eine besonders eigenartige Motion wurde am 8. Dezember 1900 im Nationalrat gestellt. Sie verlangte, dass der Nationalrat sich direkt an das englische Parlament wenden solle, die Transvaalfrage nach den Grundsätzen der internationalen Gerechtigkeit durch ein Schiedsgericht zu erledigen. Bevor die Motion behandelt wurde, zogen aber die Motionssteller ihren Antrag zurück. Der Antrag wurde auch von Alt-Bundesrat Frey in den Basler Nachrichten als von verschiedenen Gesichtspunkten aus verfassungswidrig bekämpft[13].

[12] Vgl. Burckhardt, Bundesrecht, Nr. 38, S. 60.
[13] Vgl. von Salis, Bundesrecht, Nr. 93, S. 385.

Ergebnis

Vergleicht man die grundsätzlichen Erörterungen in den Räten miteinander, so zeigt sich deutlich, dass die Kompetenzen, wie Nationalrat Meyer, der spätere Bundesrat, sich ausdrückte (S. 80), in der Verfassung nicht klar umschrieben sind, wobei Bundesrat Motta die Vermutung äusserte, der Verfassungsgesetzgeber habe absichtlich die Grenzen nicht klar gezogen (S. 83).

Nach Bundesrat Calonder sind gemäss unserer Verfassung die Gewalten zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat konsequent und genau getrennt, in dem Sinne, dass der Bundesversammlung keine Verwaltungskompetenzen zustehen, und dass insbesondere die Führung aller auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundesrates ist (S. 60), auch ist nach ihm der Bundesrat gemäss Artikel 102, Ziff. 8 und 9 der Bundesverfassung allein kompetent zur Wahrung aller ausländischen Beziehungen und zur Besorgung aller auswärtigen Geschäfte (S. 60). Nach Bundesrat Baumann sind die Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates koordiniert, hat der Bundesrat nicht nur zu vollstrecken, was die Bundesversammlung beschlossen hat, sondern besitzt ein selbständiges Recht, die auswärtigen Angelegenheiten zu besorgen (S. 91). Nach Nationalrat Gut «führt» der Bundesrat die Aussenpolitik und hat sie zu führen (S. 92/93). Nach Nationalrat Valloton ist es die Wichtigkeit der einzelnen Frage, die die Kompetenz entscheidet, und muss in jedem einzelnen Fall die Kompetenz ausgeschieden werden, wobei im Zweifel die Bundesversammlung kompetent ist (S. 84). Nach Nationalrat Feldmann liegt eine Konkurrenz zwischen Artikel 85 und Artikel 102 vor, die aber nur scheinbar ist, da Artikel 71 mit herbeigezogen werden muss. Nach ihm trägt die Bundesversammlung die Verantwortung für die grundsätzliche Richtung der Aussenpolitik, der Bundesrat die für die laufende Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten (S. 82). Nach Nationalrat Meierhans hat der Bundesrat lediglich die Direktiven einzuhalten, die ihm von der Bundesversammlung gegeben werden, und ist die Aussenpolitik kein Reservat des Bundesrates (S. 86/87 und 89/90).

Die die Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates auf dem Gebiet der Aussenpolitik ausscheidenden Artikel 102, 85 und 71 der Bundesverfassung werden also von den verschiedenen Behördemitgliedern sehr ungleich ausgelegt, und wenn Nationalrat Meierhans (S. 86) auf Professor Burckhardt verweist, so zeigt eine Überprüfung der Doktrin, dass auch diese durchaus nicht einheitlich ist[1].

Für die Aussenpolitik bestehen eben Schwierigkeiten wie für kaum einen andern Aufgabenkreis der Bundesbehörden. Wie der später zum Bundesrat gewählte Nationalrat Meyer ausführte, hängt von den auswärtigen Angelegenheiten nicht nur das «Wie» sondern auch das «Ob» der staatlichen Existenz ab. Auch werden, wie er darlegt, durch den, der die vorbereitenden Schritte tut, die Entscheidungen schon halb getroffen (S. 80/81). Vorbereitende Schritte sind aber immer getan, wenn die Bundesversammlung sich mit einer auswärtigen Angelegenheit zu befassen hat. Diese Entscheidungen brauchen nicht immer so weitgehende zu sein, wie beim Eintritt der Schweiz in den Völkerbund, bei der Sanktionenfrage und der Rheinfrage. Auch gilt eben, wie Bundesrat Motta hervorhebt, « en politique étrangère, il ne suffit pas de faire les choses bien, encore faut-il les faire d'une manière opportune et choisir le juste moment » (S. 87/88). Und « les négociations diplomatiques gagnent presque toujours à être discrètes » (S. 77). In « conditions difficiles et périlleuses » (S. 77),

[1] Selbst Burckhardt ändert seine Ansicht über die Bedeutung des Art. 71 etwas; in der 1. Auflage seines Kommentars, S. 708, äussert er die Ansicht, dass die Unterordnung des Bundesrates unter das Parlament «ihren Ausdruck im Verfassungsrecht selbst» finde; in der 3. Auflage, S. 639, glaubt er aber, dass diese Unterordnung nur auf parlamentarischer Sitte beruhe.

Vgl. zur Bedeutung von Art. 71 ferner Burckhardt Methode, S. 142, Blumer-Morel, Bd. 3, S. 8, Hafter, S. 32 und Anm. 2, Bossard, S. 11, Fleiner S. 164 ff. und 217 ff., sowie Anm. 4, S. 164; eine wichtige Rolle spielt dabei, wieweit man die Gewaltentrennung in unserer Bundesverfassung als durchgeführt ansieht, vgl. dazu Affolter, S. 17, Guhl, S. 16, 73, Burckhardt, S. 661, 723 ff., Bossard, S. 10, Ruck S. 83.

Über die Möglichkeit eines Kompetenzstreites zwischen Bundesrat und Bundesversammlung vgl. Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 189/90, Burckhardt, S. 697, Burckhardt, Methode, S. 185, Anm. 25, Giagometti, S. 32.

Über das Verhältnis von Art. 102, Ziff. 9 und 85, Ziff. 6, vgl. Fleiner, S. 164, Anm. 7, Burckhardt, S. 626, Hafter, S. 40 ff., Schollenberger, S. 506, Bossard, S. 143, Brenner, S. 32. Dabei wird auch behauptet, die in Art. 85, Ziff. 6 genannten «Massregeln» fielen nur im Ernstfall in die Kompetenz der Bundes-Versammlung (Hafter, Bossard), oder unter diesen Massregeln seien nur solche mit landesrechtlicher Wirkung nicht aber solche mit völkerrechtlicher Wirkung verstanden (Burckhardt).

in « négociations si dures, si délicates, si âpres et si difficiles » (S. 45) kann man leicht « faire la partie belle » (S. 77) jenen gegenüber, gegen die man in Zukunft die Interessen des Landes zu verteidigen hat (S. 77). Nur der Bundesrat steht, wie Bundesrat Brenner ausführt, in Beziehung zu den diplomatischen Vertretern und zu den auswärtigen Regierungen; ihm allein steht das Material über die Informationen zur Beurteilung einer Frage zur Verfügung (S. 97). Deshalb ist die Bundesversammlung, wie Nationalrat Escher ausführlich darlegt, nicht die geeignete Behörde, um diplomatische Verhandlungen zu führen; schon deshalb, weil nur der Bundesrat, wie er ausdrücklich hervorhebt, eine Sachlage, die von heute auf morgen ändern kann, verfolgen und die Schwankungen zum Wohl des Landes nutzen kann (S. 19). Wenn Nationalrat Schär glaubt, dass bei gewissen Gelegenheiten eine Verquickung verschiedener aussenpolitischer Fragen im Interesse der Schweiz erwünscht wäre (S. 75), so weist Nationalrat Escher darauf hin, dass eine aussenpolitische Angelegenheit oft mit einer andern verknüpft sein könne, die sich noch in einem Vorstadium befinde, in dem die Bundesversammlung ohnehin nicht eingreifen könnte (S. 19). Es kann auch, wie der Fall Toca[2] zeigt, durch das Eingreifen der Bundesversammlung eine Verschärfung einer Situation eintreten, die der Bundesrat vermeiden wollte und das Parlament nicht wünschte. So lässt sich wohl auch erklären, dass beim Abbruch der Beziehungen zum Heiligen Stuhl, sowie bei deren Wiederaufnahme, die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen den Räten nur im Geschäftsbericht bekannt gegeben wurden (S. 52/53).

Aber in einem demokratischen Staat gilt das Wort Nationalrat Seilers: «Misstrauen erzeugt eben Misstrauen und Zutrauen erweckt Zutrauen, das gilt nicht nur für das Verhalten von Mensch zu Mensch, sondern auch von dem Verhalten von Regierung zum

[2] Eine Diskussion über die Stellung dieses spanischen Diplomaten entstand über einer Interpellation Grimm in den Räten (vgl. Prot. Nationalrat 18./19. Oktober 1937). Die Bedeutung der zur Frage stehenden Anerkennung dieses Diplomaten war so gross, dass man sie kaum als gewöhnliche Akkreditierung eines Diplomaten, zu der ja der Bundesrat allein kompetent ist, hätte bezeichnen können. Zu einer Richtungsänderung oder zu einer deutlichen Stellungsnahme in der Frage unseres Verhältnisses zu Spanien, war aber wohl eher die Bundesversammlung zuständig. Gerade durch ihr Eingreifen verunmöglichte sie aber dem Bundesrat seine äusserst diplomatische Handlungsweise diesem Diplomaten gegenüber fortzusetzen; und gab der Stellung des Herrn Toca eine Bedeutung, die sie ihm gerade nicht geben wollte und der Bundesrat ihm nicht gegeben hatte.

Parlament» (S. 73), und darum ist jedenfalls immer anzustreben, dass, wie sich Bundesrat Motta bei der Zurückgewinnung der integralen Neutralität äusserte, der Bundesrat Hand in Hand gehen kann mit dem Parlament und der öffentlichen Meinung (S. 92), und dass zum mindesten nach aussen jene Einigkeit erreicht wird, wie sie schon beim Büsingerhandel und teilweise beim Savoyerhandel gewahrt wurde, und wie sie in jüngster Zeit durch die Schaffung einer parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten erleichtert werden soll.

Wenn also über die Begrenzung der Kompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in Fragen der auswärtigen Politik weder völlige Klarheit noch Übereinstimmung der Auffassungen besteht, so ist man sich doch wenigstens darin einig, dass die Bundesversammlung zuständig ist, wenn es sich handelt um «die grossen Linien der Aussenpolitik» (S. 86), um deren «Richtung» (S. 82), um «Verhandlungen und Beziehungen auf die Dauer» (S. 91), um « la politique traditionnelle » (S. 84), um die «Lebensinteressen der Schweiz» (S. 79). Als ein Beispiel dafür kann vielleicht der Savoyerhandel gelten.

Das Hand-in-Hand-Gehen von Bundesrat und Bundesversammlung war in den ersten Zeiten nach der Begründung der Verfassung dadurch erleichtert, dass die Mitglieder des Bundesrates aus ein- und derselben Partei, der Mehrheitspartei des Parlamentes, hervorgingen.

Liste der Parteizugehörigkeit der zitierten Bundesräte, Ständeräte und Nationalräte seit dem Bestehen der heutigen Parteien

Fraktionen:

Sozialdemokratische	= S	Unabhängige	= U
Radikal-demokratische	= R	Liberal-demokratische	= L
Katholisch-konservative	= K	Demokratische	= D
Bauern, Gewerbe und Bürger	= BB	Ohne Zugehörigkeit	= —

Bundesräte:	Ador	Genf	L	
	Brenner	Basel	R	
	Calonder	Graubünden	R	
	Chuard	Waadt	R	
	Frey	Basel	R	
	Motta	Tessin	K	
Ständeräte:	Béguin	Neuenburg	R	
	Böhi	Thurgau	R	
	Brügger	Graubünden	K	
	de Coulon	Neuenburg	L	
	Savoy	Freiburg	K	
	Schöpfer	Solothurn	R	
	Wettstein	Zürich	R	
Nationalräte:	Bodenmann	Zürich	—	(Kommunist)
	Bringolf	Schaffhausen	S	(früher Kommunist)
	de Dardel	Neuenburg	L	
	Duft	St. Gallen	K	
	Eggenberger	St. Gallen	U	
	Evéquoz	Wallis	K	
	Feldmann	Bern	BB	
	Forrer	St. Gallen	R	
	Graber	Neuenburg	S	
	Gelpke	Basel	BB	
	Grimm	Bern	S	
	Gut	Zürich	R	
	Huber	St. Gallen	S	
	Logoz	Genf	—	
	Lohner	Bern	R	
	von Matt	Nidwalden	K	
	Maunoir	Genf	L	
	Meierhans	Zürich	S	
	Meyer	Zürich	R	(später Bundesrat)
	Micheli	Genf	L	
	Müller	Zürich	—	(Kommunist)
	Naine	Waadt	S	
	Oeri	Basel	L	
	Perrier	Freiburg	K	
	Reinhard	Bern	S	
	Rittmeyer	St. Gallen	R	
	Rochaix	Genf	R	
	Rochat	Waadt	R	
	Schmid	Aargau	S	
	Schneider	Basel	S	
	Seiler	Wallis	K	
	Stäubli	Zürich	U	
	Tanner	Basel	R	
	Vallotton	Waadt	R	
	Welti	Basel	S	
	Wenk	Basel	S	